Transformación
EDUCATIVA

Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS
Ministerio de HACIENDA
Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL
Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
GOBIERNO NACIONAL
Feei

# ANÁLISIS DEL SISTEMA EDUCATIVO PARAGUAYO

*DIAGNÓSTICO TÉCNICO PARA CONTRIBUIR AL DEBATE SOBRE EDUCACIÓN EN PARAGUAY, COMO PARTE DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN EDUCATIVA 2030*

*EJE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO*

*Agosto 2021*

Ministerio de EDUCACIÓN Y CIENCIAS · Ministerio de HACIENDA · Secretaría TÉCNICA DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL · Unidad de Gestión de la PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA · GOBIERNO NACIONAL · Feei

# TABLA DE CONTENIDOS


Introducción ..... 1

1. Estructura del financiamiento a la educación pública ..... 3

1.1 Contexto del financiamiento en educación: Un enfoque de derecho ..... 3
1.2 Fuentes de financiamiento y administración ..... 4
1.3 Administración del financiamiento ..... 15
*a) Administración del financiamiento en contexto de crisis sanitaria (covid-19) ..... 19*
1.4 Decisiones presupuestarias ..... 19
*a) Presupuesto por resultados ..... 20*
*b) Proceso de decisión presupuestaria ..... 25*
*c) Gestión Presupuestaria ..... 26*
1.5 Nivel de financiamiento y su evolución ..... 28
1.6 Comparación indicadores internacionales ..... 30
1.7 Resumen ..... 36

2. Distribución del Financiamiento ..... 37

2.1 Marco Teórico ..... 37
2.2 Distribución por programas ..... 38
2.3 Distribución por ejes del Plan Nacional de Educación 2024 ..... 42
2.4 Distribución por niveles y modalidades de educación ..... 44
*a) Por niveles educativos ..... 44*
*b) Según modalidades de educación ..... 46*
*c) Contexto crisis sanitaria (covid-19) y TIC ..... 49*
2.5 Distribución por función de gasto ..... 50
2.6 Gasto en infraestructura escolar ..... 51
2.7 Resumen ..... 53

3. Mecanismos de asignación del gasto ..... 55

3.1 Marco Teórico ..... 55
3.2 Enfoque de la asignación del gasto ..... 56
*a) Salarios docentes ..... 57*
*b) Transferencias de gratuidad ..... 59*
3.3 Equidad en la distribución del gasto ..... 60
3.4 Incentivos de asignación de gastos ..... 68
3.5 Grados de descentralización ..... 69
3.6 Resumen ..... 72

4. Efectividad del gasto ..... 73

4.1 Marco teórico ..... 73
4.2 Efectividad del gasto según acceso ..... 74
4.3 Efectividad del gasto según desempeño escolar ..... 76
4.4 Eficiencia del gasto en educación ..... 80
4.5 Resumen ..... 83

5. Transparencia y Rendición de cuentas ..... 84

5.1 Marco teórico ..... 84
5.2 Estructura y procedimientos de la transparencia y rendición de cuentas ..... 85
*a) Proceso de rendición de cuentas y transparencia ..... 87*
5.3 Desafíos en la transparencia y creación de bases de datos. ..... 90
5.4 Resumen ..... 92

6. Conclusiones ..... 93

6.1 Nudos críticos ..... 93
*a) Estructura del financiamiento a la educación pública ..... 93*

*b) Distribución del Financiamiento ..... 94*
*c) Mecanismos de asignación del gasto ..... 95*
*d) Efectividad del gasto ..... 96*
*e) Transparencia y Rendición de cuentas ..... 96*

Referencias ..... 98

*a) Documentos oficiales ..... 99*
*b) Estudios, datos y diagnósticos ..... 100*
ANEXOS ..... 103
ANEXO 1 ..... 103
ANEXO 2 ..... 104

# FIGURAS, TABLAS Y GRÁFICOS

Figura 1. Diagrama de distribución de recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) (en porcentajes del FONACIDE y de cada subprograma), año 2019 ..... 10
Figura 2. Diagrama del Presupuesto General de la Nación transferido a instituciones que incurren en gastos en educación (en porcentajes), año 2020 ..... 11
Figura 3. Diagrama de organismos que administran el presupuesto con función educación y sus labores en el área, año 2019 ..... 16
Figura 4. Consideraciones sobre el proceso presupuestario y el presupuesto del MEC ..... 27
Figura 5. Experiencias previas en el delineamiento de las políticas educativas ..... 71
Figura 6. Proceso integral del financiamiento educativo ..... 97
Figura A1. Diagrama del Presupuesto General de la Nación transferido a instituciones que incurren en gastos en educación (en porcentajes), año 2021 ..... 103

Gráfico 1. Financiamiento de la Educación gratuita y obligatoria ..... 4
Gráfico 2. Proporción del Presupuesto General de la Nación al sector educativo y proporción del presupuesto del MEC en la Administración Central (en porcentajes), año 2019 ..... 13
Gráfico 3. Proporción de aportes públicos y privados a instituciones de gestión oficial por nivel (en porcentajes), año 2016 ..... 15
Gráfico 4. Evolución del presupuesto en función educación y del MEC (en miles de millones de Gs. de diciembre 2019) y porcentaje de ejecución, años 2006 – 2020. ..... 28
Gráfico 5. Evolución del presupuesto ejecutado en función educación, centralizada y descentralizada (en porcentajes del PIB), años 2011 – 2020 ..... 29
Gráfico 6. América Latina (18 países): Gasto público en educación (en porcentajes del PIB), en torno al año 2017 ..... 30
Gráfico 7. América Latina (17 países): Gasto público en educación, (en porcentajes del Gasto de Gobierno), en torno al año 2017 ..... 31
Gráfico 8. Gasto social y gasto en educación del Gobierno (en porcentajes del PIB), año 2018 ..... 33
Gráfico 9. Gasto público anual por estudiante según nivel educacional en América Latina (en US$ PPP constantes de 2011), año 2016 ..... 34
Gráfico 10. Ingresos tributarios como porcentaje del PIB en países de América Latina (en porcentajes), año 2017 ..... 35
Gráfico 11. Evolución de la proporción del presupuesto aprobado del MEC por programas (en porcentajes del presupuesto del MEC), años 2007 - 2019 ..... 40
Gráfico 12. Evolución de la ejecución del presupuesto por programa del MEC (en porcentajes), años 2007 – 2019 ..... 42
Gráfico 13. Plan financiero y presupuesto ejecutado del MEC, por ejes del Plan Nacional 2024 (en porcentajes del plan financiero), año 2016 ..... 43
Gráfico 14. Distribución porcentual del presupuesto total del MEC y de la matrícula por nivel, año 2019 ..... 44
Gráfico 15. Evolución de la proporción del presupuesto de programas de acción dirigido a educación inicial y básica y educación media (en porcentajes del presupuesto de programas de acción), años 2007 a 2019 ..... 45
Gráfico 16. Relación entre nivel de pobreza y gasto del Programa Central del MEC por estudiante, por departamento, según nivel educativo (en guaraníes (Gs.) por estudiante y porcentajes), año 2017 ..... 61
Gráfico 17. Relación entre tamaño del aula y pobreza por departamento, según nivel educativo (en número de estudiantes por docente y porcentajes), año 2018 ..... 62
Gráfico 18. Relación entre nivel de pobreza y gasto del Programa Central del MEC en educación inicial y básica por docente, por departamento, según nivel educativo (en guaraníes (Gs.) por docente y porcentajes), año 2017. ..... 63
Gráfico 19. Relación entre nivel de pobreza y gasto del Programa Central del MEC por docente o administrativo, por departamento (en guaraníes (Gs.) por recurso humano y porcentajes), año 2017. ..... 64
Gráfico 20. Gasto público en educación por quintil socioeconómico, según nivel de enseñanza (en miles de millones de guaraníes (Gs.)), año 2016. ..... 67
Gráfico 21. Proporción de estudiantes de instituciones oficiales o privadas subvencionadas por quintil socioeconómico, según nivel de enseñanza (en porcentajes), año 2016 ..... 67
Gráfico 22. Asignación del presupuesto en función educación según organismo administrador (en porcentajes), año 2020 ..... 70

Gráfico 23. Evolución del promedio de años de escolaridad por nivel socioeconómico (en años de escolaridad), años 2002 y 2018 ..... 75
Gráfico 24. Evolución de la proporción de egreso de las instituciones educativas por nivel educacional (en porcentajes), años 2010 y 2015 ..... 75
Gráfico 25. Proporción de la población entre 15 y 17 años que no asiste a una institución educativa, según sector urbano o rural (en porcentajes), años 2010 – 2017 ..... 76
Gráfico 26. Resultados TERCE matemáticas (tercer grado) por nivel de ingreso del país (en puntajes), año 2013 ..... 77
Gráfico 27. Resultados TERCE lectura (tercer grado) por nivel de ingreso del país (en puntajes), año 2013 ..... 77
Gráfico 28. Relación entre desempeño escolar y gasto por estudiante de instituciones oficiales en educación inicial y básica y, por departamento (en puntaje promedio de SNEPE y miles de Gs.), año 2015 ..... 79
Gráfico 29. Relación entre desempeño escolar y gasto por estudiante de instituciones oficiales en educación media, por departamento (en puntaje promedio de SNEPE y miles de Gs.), año 2015 ..... 80
Gráfico A1. Crecimiento del gasto en educación y PIB ..... 104
Gráfico A2. Crecimiento del gasto público en educación por alumno ..... 104

Tabla 1. Márgenes de asignación de recursos por áreas de inversión del FEEI (En porcentajes) ..... 7
Tabla 2. Programas y proyectos aprobados, montos asignados, programación y ejecución 2020 del FEEI ..... 8
Tabla 3. Ingresos presupuestarios del Ministerio de Educación y Ciencias (en miles de millones de guaraníes (Gs.) y como porcentaje del ingreso total del MEC), ejercicio fiscal 2020 ..... 13
Tabla 4. Presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias por dependencias (en miles de millones de guaraníes (Gs.) y porcentaje del presupuesto del MEC), año 2020. ..... 18
Tabla 5. Presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias orientado a resultados, año 2020 ..... 21
Tabla 6. Presupuesto en programas de inversión (en millones de Gs. corrientes y como porcentaje de presupuesto del MEC a partir de las fuentes de financiamiento), año 2019. ..... 22
Tabla 7. Presupuesto en programas sustantivos en 2020 (en millones de Gs. corrientes y porcentaje de presupuesto del MEC), año 2020 ..... 23
Tabla 8. Presupuesto del MEC (En Guaraníes) años 2010 – 2020 ..... 27
Tabla 9. Presupuesto Ministerio de Educación y Ciencias por programa y proyectos educativos, (en miles de millones de Gs. y en porcentajes del presupuesto del MEC), año 2020. ..... 38
Tabla 10. Proporción presupuestaria del MEC según grupo y función de gasto(2006-2020) ..... 50
Tabla 11. Presupuesto transferido a funciones de infraestructura escolar según organismo administrador (en millones de guaraníes y porcentajes), año 2020 ..... 52
Tabla 12. Evolución salarios docentes de profesor guía y profesor de grado, 2003 – 2020, en miles de guaraníes corrientes, miles de guaraníes de diciembre de 2019 y porcentajes ..... 58
Tabla 13. Valores de las transferencias de gratuidad por nivel, tamaño y tipo de gasto, 2019 (En guaraníes corrientes) ..... 60
Tabla 14. Relación entre transferencias FONACIDE e indicadores de vulnerabilidad, año 2019 ..... 65
Tabla 15. Proporción de estudiantes por debajo del desempeño mínimo en el SNEPE área de matemáticas por grado y departamento (en porcentajes), año 2015 ..... 78
Tabla 16. Posición de Paraguay en el ranking de eficiencia en desarrollo de capital humano, 2017 (posición entre 130 países) ..... 82

# SIGLAS Y ABREVIATURAS

**ACE**: Asociaciones de Cooperación Escolar
**AFP:** Agencia Financiera de Desarrollo
**ANEAE**: Alumnos con Necesidades Específicas de Apoyo
**BCP:** Banco Central del Paraguay
**BECAL:** Programa Nacional de Becas de Postgrado en el Exterior "Don Carlos Antonio López"
**BID**: Banco Interamericano de Desarrollo
**BM:** Banco Mundial
**CAFEEI:** Consejo de Administración del Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación
**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe
**CDE**: Consejos departamentales de educación
**CNACE:** Coordinadora Nacional de Asociaciones de Cooperación Escolar
**CONACYT:** Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
**CONES**: Consejo Nacional de Educación Superior
**CRCC:** Comité de Rendición de Cuentas al Ciudadano
**DDE**: Direcciones Departamentales de Educación
**DGEEI**: Dirección General de Educación Escolar Indígena
**EEB**: Educación Escolar Básica
**EI:** Educación inicial
**EIB**: Educación Intercultural Bilingüe
**EGIE**: Equipo de Gestión de Instituciones Educativas
**EM**: Educación Media
**FEEI**: Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
**FONACIDE**: Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo
**FONDEC:** Fondo Nacional para la Cultura y las Artes
**INE**: Instituto Nacional de Estadística
**INDI:** Instituto Paraguayo del Indígena
**IGCH:** Índice Global de Capital Humano
**ISBA:** Instituto Superior de Bellas Artes
**MAG:** Ministerio de Agricultura y Ganadería
**MEC**: Ministerio de Educación y Ciencias
**MSPBS**: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
**OCDE**: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
**OEE:** Otros Organismos y Entidades del Estado
**OEI**: Organización de Estados Iberoamericanos
**ONG**: Organizaciones no gubernamentales
**PIB:** Producto Interno Bruto
**PISA:** Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
**PND**: Plan Nacional de Desarrollo
**PNE:** Plan Nacional de Educación 2024
**PNTE**: Plan Nacional de Transformación Educativa
**PREAL**: Programa de Promoción de la Reforma Educativa de América Latina
**PROCEMA**: Programa de Capacitación de Educadores para el Mejoramiento de los Aprendizajes
**RUE**: Registro Único del Estudiante
**SENAC:** Secretaría Nacional de Anticorrupción
**SIGMEC**: Sistema Integrado para la Gestión del MEC
**SNEPE**: Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo
**STP:** Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social

**TERCE**: Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo
**TIC**: Tecnología de la Información y la Comunicación
**TICS:** Tecnologías de la Información y la Comunicación
**TIMSS:** Trends in International Mathematics and Science Study
**UEPP:** Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos
**UNESCO**: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
**UNICEF**: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

# Introducción[1]

El financiamiento es un eje clave a considerar cuando se planifican políticas públicas, ya que determina el respaldo de los costos en los que se incurrirá para realizar los distintos programas y asegurar el derecho a una educación inclusiva y de calidad. Así, el sistema de financiamiento enmarca la sostenibilidad, predictibilidad y viabilidad del espectro de políticas y proyectos educativos, por lo que es necesario generar propuestas alcanzables y eficientes que permitan el mejoramiento progresivo de la calidad y equidad en la educación.

Debido a la extensión de temas que abarca el área de financiamiento, se requiere focalizar el análisis en las principales temáticas que permitan, en las siguientes etapas, establecer los lineamientos de una nueva propuesta de transformación educativa, así como las metodologías de levantamiento y análisis de la información. Considerando esto, el presente diagnóstico se basa principalmente en tres fuentes de información: La primera refiere a documentos oficiales de organismos estatales (leyes generales y presupuestarias, resoluciones, entre otras); la segunda incluye estudios académicos y diagnósticos nacionales e internacionales sobre el financiamiento del sistema educativo y finalmente; se recoge información de reuniones presenciales y virtuales con profesionales del gobierno central, de las direcciones departamentales del MEC y actores involucrados en el PNTE. Además, durante el proceso de elaboración de este diagnóstico se discutió con actores de distintos organismos involucrados en las decisiones en materia de financiamiento a la educación.

A partir de la información disponible y en función de elaborar un mapeo sustantivo del financiamiento de la educación pública, se definieron los principales temas a abordar en el documento, en conjunto a las siguientes interrogantes: i) cuánto se gasta en educación; ii) cómo se gasta; iii) quién administra el financiamiento; iv) a quién se dirige este financiamiento; v) en qué se gasta y; vi) cómo se informa o transparenta la asignación y gastos de recursos. De esta forma, se busca entregar un diagnóstico general que permita identificar el proceso de asignación de recursos, para luego analizar cómo opera y cuáles serían los principales avances y debilidades en materia de financiamiento educativo.

Para desarrollar el objetivo definido, el documento se organiza de la siguiente manera. En el primer capítulo se detalla la estructura del financiamiento de la educación pública en Paraguay, contextualizando el sistema educativo desde el enfoque de derecho y describiendo el modelo de financiamiento a través de un recorrido desde las fuentes de financiamiento, su administración, el proceso presupuestario, la cuantía del gasto, cómo han evolucionado y cómo se comporta con respecto al resto de la región. En el segundo capítulo se especifica cómo se distribuye el financiamiento, según el tipo de programa, la función principal, los niveles educativos y el tipo de gasto que solventa. El tercer capítulo se focaliza en describir y analizar los mecanismos de asignación de los

[1] Siempre que es posible, el presente informe intenta usar un lenguaje inclusivo y no discriminador. Sin embargo, con el fin de respetar la ley lingüística de la economía expresiva y así facilitar la lectura y comprensión del texto, en algunos casos se usará el masculino genérico que, según la Real Academia de la Lengua Española, se acepta como representante de hombres y mujeres en igual medida.

recursos en el sistema educacional de Paraguay, es decir, cómo se decide la distribución del financiamiento hacia las instituciones educativas.

En el cuarto capítulo se busca relacionar el financiamiento educativo con la efectividad del gasto tanto en la cobertura de la educación como en el desempeño escolar, para analizar la relación entre gasto y resultados educativos. El quinto capítulo aborda conceptualmente la rendición de cuentas a nivel educativo y se describen los actuales mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, con objeto de entender qué fuentes de información se consideran para las decisiones de política pública y fiscalización, e identificar las falencias existentes para precisar tal información. Finalmente, se exponen las principales fortalezas y nudos críticos que se visualizan en el diagnóstico.

# 1. Estructura del financiamiento a la educación pública

Esta sección describe la estructura del financiamiento de la educación pública en Paraguay, con el objetivo de entender el contexto en que se desenvuelve el presupuesto del gasto público. Así, a continuación, se contextualiza y determinan las fuentes de financiamiento a la educación, qué entidades las administran, cómo se toman las decisiones presupuestarias, cuál es el nivel del gasto público en educación y cómo se comporta con respecto a los demás países de la región.

## 1.1 Contexto del financiamiento en educación: Un enfoque de derecho

Las necesidades educativas de los países varían de acuerdo con su estructura económica y desarrollo demográfico. El compromiso educativo de Paraguay se enmarca en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Constitución Nacional de Paraguay (1992) y en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (2015), donde el Estado asume el rol de garante de derechos y acuerda proveer una educación pública, gratuita, obligatoria, equitativa y de calidad para la ciudadanía.

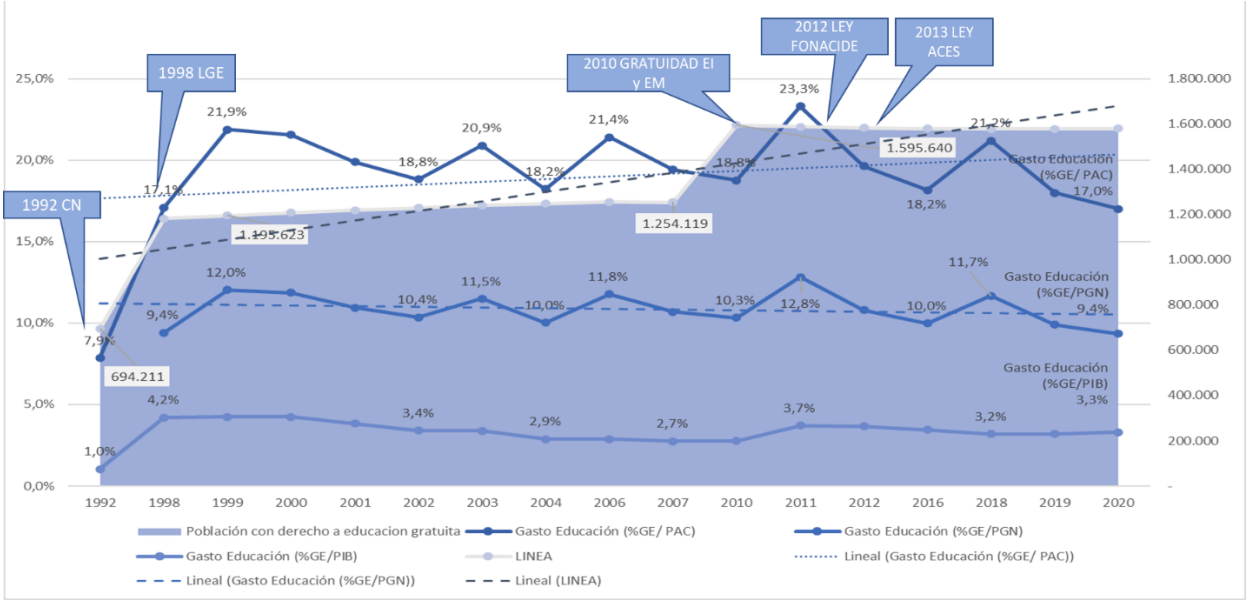
La Constitución Nacional estableció el mínimo presupuestario para educación en el 20% del Presupuesto de la Administración Central y el compromiso de educación primaria gratuita y obligatoria (seis años) que abarcaba una población estimada de 694.000 niñas, niños y adolescentes. La Ley General de Educación (1998) amplió la educación gratuita y obligatoria a nueve años (Pre Escolar, EEB CICLOS 1°,2° y 3°) incluyendo a una población estimada de 1.196.000 niñas, niños y jóvenes. Luego, la Ley Nº 4088/2010 estableció los niveles de educación obligatoria (Establécese la obligatoriedad y gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, en las escuelas públicas de gestión oficial, establecidas en los Artículos 29 y 37, respectivamente, de la Ley Nº 1.264/98 "GENERAL DE EDUCACIÓN", artículo 2). Esto significó que la población sujeto efectivo del derecho a educación gratuita y obligatoria aumentó de 700.000 estudiantes (1° a 6° de primaria) en 1992 a 1.900.000 en 2020 (Educación inicial a media)[2]. Por otra parte, en 2012 la Ley del FONACIDE asigna recursos de manera descentralizada a Municipios y Gobernaciones para atender la merienda y almuerzo escolar y la reparación, mantenimiento y refacción de la infraestructura escolar (Gráfico 1).

El requerimiento de financiamiento de la educación depende de la demanda educativa y, por ende, del crecimiento poblacional. La población meta, definida como el sujeto (docente, estudiante y familias) de la educación gratuita y obligatoria desde el nacimiento hasta los 17 años, apenas ha crecido en 2% entre 2010 y 2020 (STP y DGEEC, 2015). Según la Proyección de la Población Nacional, 2000 - 2025 (DGEEC), hay un estancamiento en el crecimiento de la población en Educación Inicial y 1° ciclo de básica, mientras que aumenta la población en educación media y 3° ciclo de básica. No obstante, la dinámica demográfica de la sociedad está en permanente transformación y las políticas

[2] Estimación de la demanda educativa realizada por la Especialista Nacional del eje de financiamiento a partir de los datos "Censo Nacional de Población y Vivienda de 1992" y "Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025" de la DGEEC

educativas deben adaptarse y anticiparse a esa dinámica. Por ello, es necesario asegurar el financiamiento educativo para todos los niveles escolares, atendiendo a la población meta[3].

**Gráfico 1. Financiamiento de la Educación gratuita y obligatoria**




**Fuente:** Elaboración de la Especialista Nacional del Eje de Financiamiento del proyecto Plan Nacional de transformación educativa 2030.

## 1.2 Fuentes de financiamiento y administración

El marco legal para el financiamiento público de la educación en Paraguay está dado por la Ley General de Educación (Ley Nº 1264/1998) que establece, a partir de 1998, que la asignación presupuestaria para la educación, en ningún caso podrá ser menor al veinte por ciento del Presupuesto General de la Nación (PGN) (art. 145), incrementando casi el doble del mínimo presupuestario establecido en el art. 85 de la Constitución Nacional, que indica que el presupuesto a educación no podrá ser inferior al 20% del Presupuesto de la Administración Central. La aplicación del mínimo constitucional se produce porque el Presupuesto de la Administración Central equivale, en promedio, al 50% del PGN. El Estado por medio del financiamiento, proveerá los bienes y recursos necesarios para:

- Gastos corrientes: (a) funcionamiento del *Ministerio de Educación y Cultura* y el Consejo Nacional de Educación y Cultura, la investigación educativa y los demás servicios del Ministerio; (b) funcionamiento de los establecimientos educativos públicos; (e) ayudas a instituciones privadas;

- Inversión física: (b) equipamiento, mantenimiento y desarrollo de los establecimientos educativos públicos.

[3] Información expuesta por la Especialista Nacional del eje de Financiamiento, del Proyecto de Transformación Educativa 2030.

- Inversión en capital humano: (c) creación de nuevas instituciones educativas públicas; y (d) crecimiento vegetativo del sistema educativo nacional en el ámbito de la educación formal, de la no formal y de la refleja; (f) actualización permanente de los docentes y del sistema educativo nacional en general.

El financiamiento público al sistema educativo es especificado anualmente en la Ley de Presupuesto General de la Nación del ejercicio fiscal de cada año, y proviene de tres fuentes de financiamiento. La primera fuente, **Recursos del tesoro**[4] (FF10) que corresponden a recursos ordinarios de la Tesorería General y se destinan al financiamiento de gastos e inversiones de los Organismos y Entidades del Estado. Los ingresos comprenden la recaudación de los ingresos tributarios y no tributarios, venta de bienes, transferencias corrientes y de capital y rentas de la propiedad, además, de ingresos de capital y compensaciones económicas, y en menor medida del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE). La segunda fuente, **Recursos del crédito público** (FF20) que corresponden al endeudamiento público interno y externo o el desembolso de préstamos. Además, de crédito público interno y externo (p.e. préstamos del BID). La tercera fuente, **Recursos institucionales** (FF30) comprende recursos pertenecientes a los organismos de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, originados por disposición legal, coparticipación tributaria y no tributaria, transferencias, donaciones u otros conceptos. Incluye los ingresos generados por la producción de bienes o la prestación de servicios de determinados Organismos y Entidades del Estado.

El FONACIDE es un fondo creado por la Ley Nº 4758/2012 para administrar los ingresos por exportación de energía eléctrica nacional a Brasil bajo la figura de compensación por cesión, producida por la hidroeléctrica binacional Itaipú. Su función (Ley Nº 4758/2012, art. 1) es asignar esos recursos para financiar proyectos de inversión social y de desarrollo en Paraguay. Los recursos del FONACIDE transferidos a educación son recursos adicionales y complementarios al mínimo presupuestario previsto en el art. 85 de la Constitución Nacional (20% del Presupuesto de Administración Central) y al gasto consolidado del *Ministerio de Educación y Cultura*, tal como establece expresamente la Ley Nº 4758/2012 en su art. 10.

Los recursos que contempla el FONACIDE están distribuido de la siguiente manera[5]: i) un 30% se destina a un Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), que es una instancia pública orientada a financiar proyectos de mejoramiento educativo; ii) 25% se asigna a los gobiernos departamentales y municipales para financiar gastos de infraestructura de las instituciones educativas, alimentación escolar e inversión pública y desarrollo; y, iii) el 45% restante se orienta a otras funciones de inversión social: el Tesoro Nacional para Proyectos de Infraestructura (28%), el Fondo Nacional de Salud (10%) y la Agencia Financiera de Desarrollo (7%) (Figura 2; Ley Nº 4758/2012; Decretos Nº 9966/2012 y 1705/2014).

El FEEI es una instancia pública con participación de la sociedad civil, que fue creada en septiembre de 2012 por la Ley Nº 4758/2012 (ampliada por la Ley Nº 6590/2020). Tiene como objetivo destinar

[4] En específico la FF10 está constituida primariamente por los impuestos que se cobran a personas y empresas, estando entre ellas el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto a la Renta de las Empresas, el Selectivo al Consumo y los impuestos al Comercio Exterior. También, dentro de estos recursos se encuentran los royalties y compensaciones recibidos de las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá.

[5] Dos de los ítems se encuentran directamente vinculados a la educación y representan en suma un 55% del total

recursos a programas y proyectos para elevar la calidad de la educación, en la búsqueda de la excelencia educativa y la promoción de la investigación y el desarrollo. Asimismo, busca fomentar las inversiones estratégicas en el sector educativo guiadas por la política nacional de desarrollo a largo plazo. Los recursos recibidos por el Tesoro Público son depositados en una cuenta del Banco Central del Paraguay (BCP) y se administran a través de un Contrato Fiduciario con la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) lo cual facilita la gestión de proyectos por periodos mayores a un año. Estos fondos fueron transferidos en guaraníes al tipo de cambio de la fecha de transferencia hasta el año 2017 cuando se promulgó el Reglamento que permite dolarizar los recursos recibidos y mantener en la moneda de origen los recursos del FEEI evitando pérdidas por devaluación de los recursos del fondo[6].

Anualmente la UEPP presupuesta el monto de cada proyecto a ser ejecutado durante el ejercicio. La Ley del FONACIDE prevé que esos recursos sean destinados única y exclusivamente a inversiones en capital físico y capital humano. Además, de blindar estos recursos, más allá de los cambios políticos coyunturales, a fin de garantizar el financiamiento de las prioridades de política de desarrollo de largo plazo, como son la educación y la investigación científica y la inversión en infraestructura.

El Consejo de Administración del FEEI es la instancia responsable de la gestión de los recursos destinados al Fondo para la Excelencia. Está conformado por las máximas autoridades del Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y con participación de la sociedad civil. Su función es financiar proyectos de mejoramiento de calidad y gestión educativa que se desagregan entre ocho áreas específicas, y cada una mantiene una distribución de recursos determinada por ley. Las asignaciones establecidas para 2020 son: 30% para la implementación de TIC, 20% para investigación y desarrollo, 15% en infraestructura escolar, 10% en formación docente, 10% en otorgamiento de becas de estudio, 10% en atención integral a la primera infancia, 3% a redes de cooperación escolar y 2% a la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) y evaluación de la calidad educativa (FEEI, 2020).

La Ley Nº 4758/2012 fija los máximos y/o mínimos a invertir en cada una de las ocho categorías, por lo que, dentro del espectro que permite la normativa, se encuentran algunos márgenes de acción para el Consejo de Administración del Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación (CAFEEI), a saber: i) para la incorporación de TIC, se establece un monto anual de entre el 30% y 40% del presupuesto del fondo; ii) para apoyo al mejoramiento de la calidad de formación de los docentes se establece un mínimo de 10%; iii) para proyectos de infraestructura, equipamiento y materiales, se podrá destinar un máximo de 15%; iv) para el programa de atención integral a la primera infancia, un monto de hasta el 10% v) para programas de organización, formación y fortalecimiento de redes de cooperación escolar, se destinará entre 3% y 5%; vi) para las becas de estudio se asigna entre un 10% y 20%, vii) para la investigación y desarrollo, entre un 20% y 30%, y viii) para el fortalecimiento de la ANEAES, hasta un 5% (Tabla 1).

[6] La Especialista Nacional del eje de financiamiento precisa que este Fondo Fiduciario financia inversiones de capital en educación sobre la base proyectos plurianuales. Además, de ser un financiamiento reconocido anualmente en el PGN como otros ingresos.

**Tabla 1. Márgenes de asignación de recursos por áreas de inversión del FEEI (En porcentajes)**

| | Áreas priorizadas | Mínimo | Máximo | C. Humano | C. Físico |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Incorporación de TIC en sistema educativo como herramienta pedagógica | 30% | 40% | X | X |
| 2 | Investigación y desarrollo | 20% | 30% | X | |
| 3 | Mejoramiento de la calidad de formación de los docentes y aseguramiento de calidad educativa | 10% | 37%* | X | |
| 4 | Becas de estudio | 10% | 20% | X | |
| 5 | Infraestructura, equipamiento y materiales de todos los niveles MEC | 0% | 15% | | X |
| 6 | Programa de atención integral a la primera infancia | 0% | 10% | X | X |
| 7 | Organización, formación y fortalecimiento de redes de cooperación escolar | 3% | 5% | X | |
| 8 | Fortalecimiento de la ANEAES | 0% | 5% | X | |

**Fuente:** Ley Nº 4758/2012.
**Nota: *** Sería el porcentaje máximo para invertir, en caso de que las demás áreas se establezcan en el mínimo.

Estas áreas específicas fueron identificadas en consonancia con los fines y principios de la Ley Nº 1264/1998 y la Ley Nº 4088/2010 que establece la gratuidad de la Educación Inicial y de la Educación Media, así como con el Plan Nacional de Educación 2024 que propone la incorporación de nuevas tecnologías al sistema educativo para que aporten al mejoramiento de los procesos educativos a través del uso de las TIC y al desarrollo de los estudiantes en las competencias digitales necesarias para participar y contribuir activamente en la sociedad. La fijación de márgenes mínimos y máximos permite que los porcentajes efectivamente destinados a los programas financiados con estos fondos puedan variar conforme al cumplimiento de las metas o situaciones emergentes que se identifiquen y que requieran atención prioritaria[7]. Sin embargo, una potencial dificultad respecto a esta estructura es que la definición de las ocho áreas y su distribución asignada no responde necesariamente a un diagnóstico acabado, basado en evidencia sustantiva de áreas prioritarias para mejoramiento escolar, y validado por los actores relevantes. En suma, existen limitaciones para la identificación y formulación oportuna de proyectos, junto a la falta de una hoja de ruta para convertir los lineamientos del Plan Nacional de Educación 2024 en programas de inversión financiables.

El FEEI recibió transferencias desde el año 2012, pero tales recursos fueron utilizados recién en 2014, fecha en que se aprobó el primer proyecto. A partir de 2017 se agiliza el proceso de aprobación de proyectos, debido en parte a la aprobación de manuales y procedimientos para la gestión de estos. Ese mismo año el 80% de los proyectos fueron revisados y reprogramados para ajustarlos a los cambios en el planeamiento estratégico del MEC.

[7] A junio de 2019 se había superado la asignación máxima en dos áreas: (5) Infraestructura, equipamiento y materiales de todos los niveles MEC que alcanzó el 19% de los fondos recibidos a esa fecha, superando el máximo previsto en 4 puntos porcentuales, y el (6) Programa de atención integral a la primera infancia que utilizó un 12%, dos por cientos más de lo previsto por la Ley. En el primer caso, para atender a la crisis edilicia de las escuelas desatada en 2014 y en el segundo porque la asignación anual prevista resultó insuficiente para atender la extensión de la educación inicial obligatoria desde el nacimiento hasta los 4 años. El funcionamiento del Fondo como una "Cuenta Única" permite gestionar estos desfasajes compensados en posteriores ejercicios destinando los recursos disponibles a otras áreas prioritarias.

A 2017 el FEEI había recibido 559,4 millones de dólares, aproximadamente la mitad de lo que se estima que recibirá hasta el 2023 que es el periodo de vigencia de la Ley del FONACIDE, y había aprobado 15 proyectos, de los cuales 10 son gestionados exclusivamente por el MEC. A junio de 2019 habían concluido dos proyectos. El 7% de los fondos recibidos estaban aún sin ser asignados y el 50% de los fondos asignados no habían sido aún comprometidos. Se estima que hasta 2023 el FEEI recibirá recursos por cesión de energía por aproximadamente 1.200 millones de dólares[8]. En agosto de 2020 se encuentran tres proyectos con asignación de recursos, pero sin ejecución, mientras que uno ejecutó el 3,1% de los recursos asignados y otros dos expresan el 12% y 15% de presupuesto ejecutado (Tabla 2).

Hay tres proyectos que el MEC coadministra junto a otros organismos responsables, como: i) el diseño de la estrategia de transformación educativa del Paraguay 2030, junto al Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social; y, ii) BECAL I y II, junto al Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, la Secretaría Nacional de la Juventud y CONACYT. Adicionalmente, hay dos proyectos administrados por la ANEAES y CONACYT.

**Tabla 2. Programas y proyectos aprobados, montos asignados, programación y ejecución 2020 del FEEI**

| Programa/proyecto | | Año 2020 | | |
|---|---|---|---|---|
| | | PGN 2020 en ₲ | Ejecución a agosto en ₲ | % ejecución |
| CONACYT | Programa paraguayo para el desarrollo de la Ciencia y Tecnología | 112.752.305.958 | 35.121.859.518 | 31,1% |
| MH | Programa nacional de becas de posgrado en el exterior BECAL | 28.424.589.598 | 12.510.880.157 | 44,0% |
| | * Recursos para la fase II del programa nacional de becas BECAL II | 63.186.710.109 | 17.361.697.845 | 27,5% |
| ANEAES | Programa de evaluación de la calidad de la educación superior del Paraguay | 9.017.477.137 | 1.315.317.160 | 14,6% |
| MITIC | **Construcción de una red de telecomunicaciones para el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje y la gestión en instituciones educativas del Paraguay | 116.446.312.650 | 0 | 0,0% |
| MEC | Expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral de niños desde la gestación hasta los 5 años | 123.596.276.913 | 45.834.483.293 | 37,1% |
| | Ampliación y reposición de espacio escolar en 111 locales | 15.182.463.737 | 4.117.625.832 | 27,1% |
| | Ampliación y reposición de espacios escolares en 822 locales | 223.498.996.646 | 26.105.135.441 | 11,7% |
| | Evaluaciones estandarizadas de desempeño a estudiantes e instalar el INEEP | 5.135.539.526 | 1.082.951.170 | 21,1% |
| | Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje mediante la incorporación de TIC | 283.771.326.072 | 25.289.482.606 | 8,9% |
| | Capacitación de los Educadores para mejoramiento de los aprendizajes | 86.358.716.932 | 2.684.596.236 | 3,1% |
| | Dotación de textos a estudiantes y guías didácticas a docentes de la Educación Media | 478.198.000 | 0 | 0,0% |
| | Diseño de la estrategia de transformación educativa del Paraguay 2030 | 13.151.610.912 | 0 | 0,0% |
| | Apoyo operativo para la ejecución de los programas y proyectos del MEC | 7.840.145.062 | 3.768.224.897 | 48,1% |
| | **Total** | **1.088.840.669.252** | **175.192.254.155** | **16,1%** |

**Fuente:** Informes de Gestión del FEEI 2017 Y 2019. Rendición de cuentas, Memoria e informes de avance.
**Nota 1:** El programa de conectividad de MITIC y BECAL II tienen asignaciones en dólares y se realiza la conversión con la tasa referencial de aprobación a efectos de unificar un total en guaraníes.
* Tasa de cambio utilizada de ₲ 5.800 para el programa BECAL al que se asignó USD 53.000.000.
** Tasa de cambio utilizada de ₲ 6.550 para el programa MITIC al que se asignó USD 62.145.436.
**Nota 2:** Del total de recursos transferidos al FEEI, que ascienden a ₲ 4.185.984.193.201, fueron asignados en un 90% a los diversos programas y proyectos financiados por el Fondo.

Los diez proyectos que ha administrado totalmente el MEC son: i) el programa de capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos (PROCEMA), que finaliza en 2021; ii) la atención educativa oportuna para el desarrollo integral a niños y niñas de 3 y 4 años en Asunción y 10 departamentos geográficos del país (finalizado) y su predecesor; iii) el programa de expansión de la atención educativa oportuna para el desarrollo integral de niños desde

[8] Extraído a partir de Informes de Gestión del FEEI 2017 y 2019. Rendición de cuentas, Memoria e informes de avance.

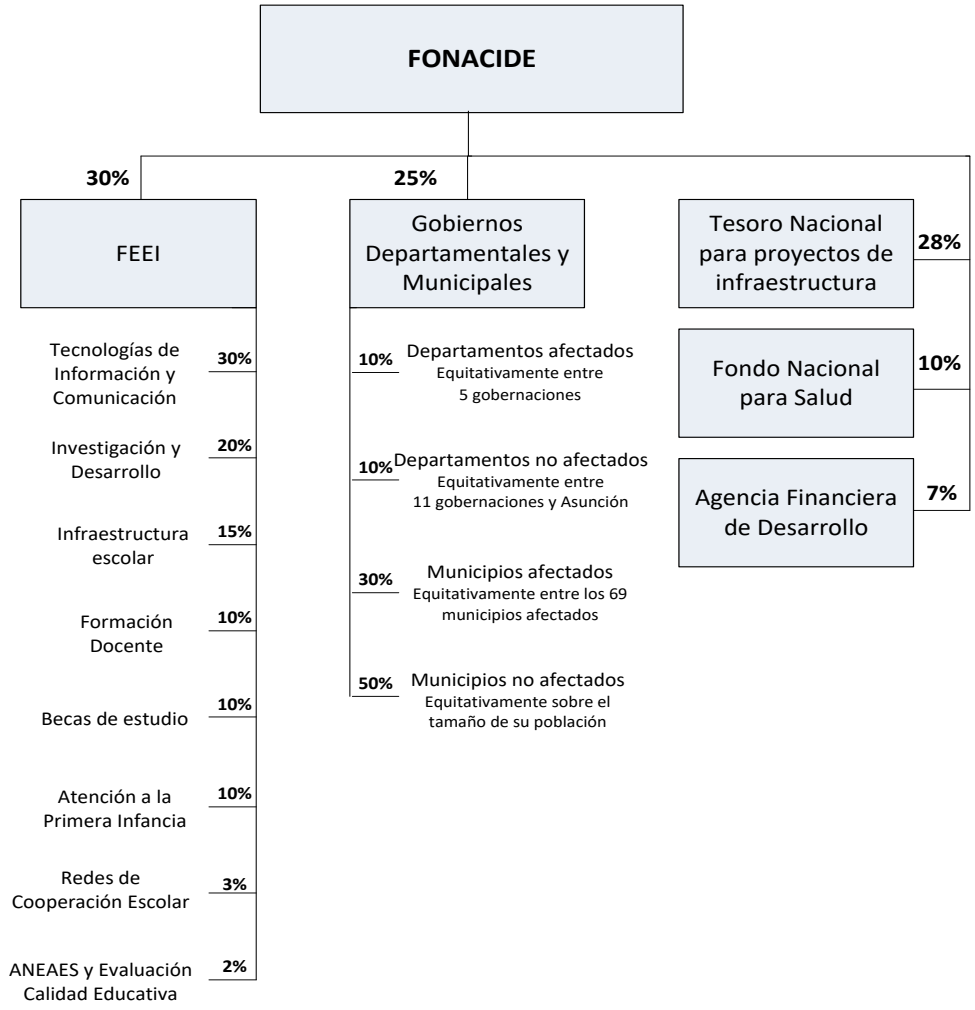
la gestación hasta los 5 años (con alcance nacional), que tiene duración hasta 2022; iv) la dotación de textos a estudiantes y guías didácticas a docentes de la educación media, que culmina en 2021; v) la ampliación y reposición de espacios escolares en 822 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y los 17 departamentos geográficos del país, que finaliza en 2023; vi) la ampliación y reposición de espacios escolares en 111 establecimientos educativos del MEC, en Asunción y 10 departamentos geográficos del país, que termina en 2021; vii) el mejoramiento de las condiciones de aprendizaje y la gestión educativa mediante la incorporación de TIC en instituciones educativas y unidades de gestión educativa, que tiene duración hasta 2023; viii) la evaluación censal de logros académicos a estudiantes de finales de ciclo/nivel y de factores asociables al aprendizaje (finalizado); ix) el apoyo operativo para la ejecución de los programas y proyectos del MEC financiados por el FEEI, que finaliza en 2022; y x) el programa de evaluaciones estandarizadas de desempeño a estudiantes en áreas curriculares a nivel país e instalación del Instituto de Evaluación Educativa del Paraguay, que finaliza en 2023.

El 25% de los recursos del FONACIDE transferidos a los gobiernos departamentales y municipales, se divide de la siguiente forma: Un 10% del fondo que se dirige a los gobiernos departamentales y municipales se distribuye equitativamente entre los cinco departamentos afectados; un 10% entre los once departamentos no afectados y Asunción; un 30% se distribuye equitativamente entre los 69 municipios afectados y el 50% restante entre los 186 municipios no afectados, considerando también en su asignación el tamaño de la población que los compone (Figura 1; Ley Nº 4758/2012; BM, 2019). Adicionalmente, al interior de cada departamento[9] o municipio, un 50% debe ser usado para reparación y mejoramiento de infraestructura educacional, un 30% para el programa de alimentación escolar y un 20% a proyectos de inversión social, a través de un proceso participativo de microplanificación[10].

[9] Los recursos del FONACIDE que son transferidos a los gobiernos departamentales son muy reducidos, y no se condicen con el nivel de gasto que tienen estas instancias locales en educación (que en la mayoría de los casos es más del 50% de su presupuesto), por lo que además del FONACIDE se utilizan recursos del Tesoro Nacional y otros ingresos como coparticipación de royalties.

[10] En el capítulo cinco se evidencian algunas limitaciones respecto del proceso de microplanificación, la forma de distribución y el cumplimiento de los protocolos relativos a estos fondos.

**Figura 1. Diagrama de distribución de recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) (en porcentajes del FONACIDE y de cada subprograma), año 2019**




**Fuente**: FONACIDE, Ley Nº 4758/2012; Ley Nº 6102/2018 y FEEI, 2019-2020.

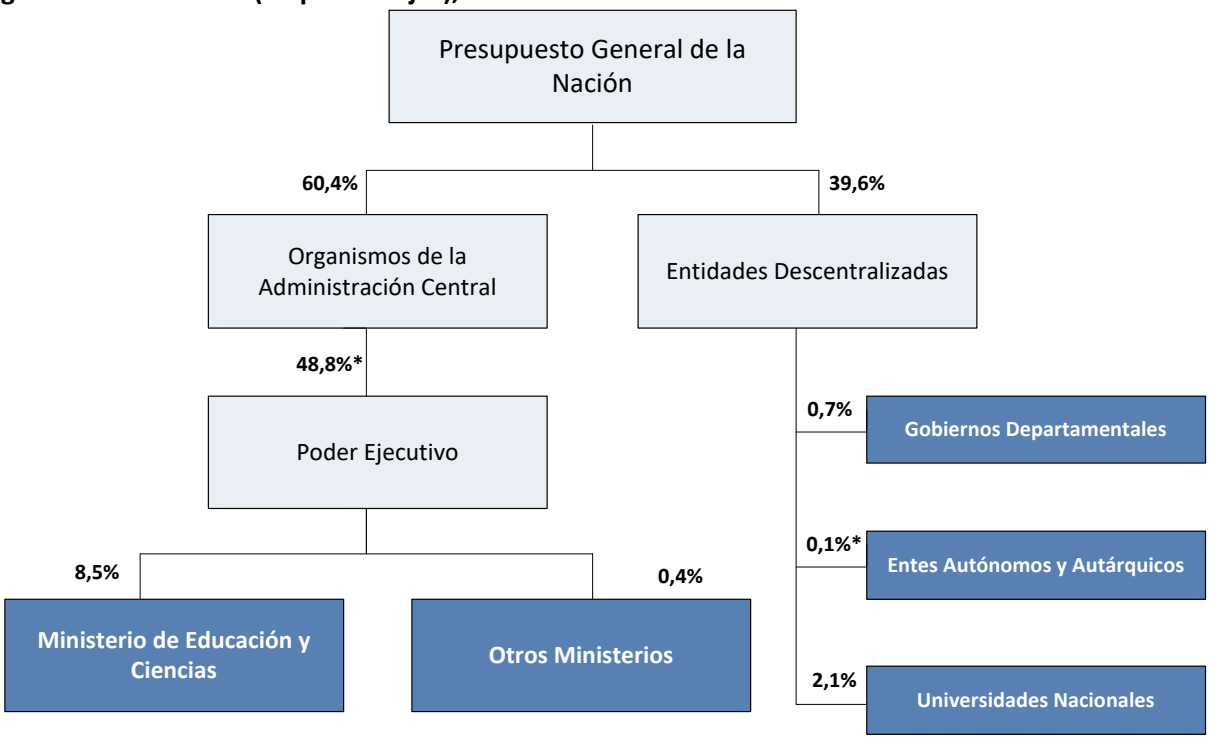
En el 2020, para priorizar el financiamiento al área de la salud debido a la epidemia del dengue, se realizó una redistribución de los fondos del FONACIDE. A partir de ello, se asignó un 21% al FEEI, un 28,5% a gobiernos departamentales y municipales, 0% a la Agencia Financiera de Desarrollo, 28% al Tesoro Nacional para trabajos de infraestructura y un 22,5% al Fondo Nacional para salud (Ley Nº 6469/2020). Si bien es de consenso público que en contextos extremos se dé preferencia a tratar los asuntos de suma urgencia, una preocupación para la administración del FEEI es que se pierda el blindaje de sus fondos, y que se presenten nuevos recortes de financiamiento en el futuro.

Debido a que la inversión en calidad educativa no entrega resultados inmediatos, y sumado a que los fondos del FEEI no se ejecutan en los niveles planificados para cada año, se podría llegar a considerar como un gasto que se puede postergar, en relación con otro tipo de iniciativas sociales, sin embargo, en el corto plazo podrían no evidenciarse perjuicios sustantivos. Mientras que, a mediano y largo plazo recortar fondos del FEEI impide la realización de proyectos de mejoramiento educativo, generando un estancamiento en la calidad de la educación y todas las repercusiones que ello conlleva.

El presupuesto General de la Nación está integrado por ingresos del Tesoro Público, Tesorería General y Tesorería institucional. Por otra parte, el PGN integra los Organismos de Administración Central, que

engloba los tres poderes del Estado (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial), además de la Contraloría General de la República y Otros Organismos del Estado. El Poder Ejecutivo administra cerca del 99% del presupuesto central dirigido a educación, a la vez que asigna esos recursos en principal proporción hacia el MEC, y en menor medida a otros ministerios que tienen una injerencia en educación más reducida. Por otro lado, están las Entidades Descentralizadas que corresponde a la Banca Central del Estado, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y Autárquicos, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Empresas Públicas, las Empresas Mixtas, las Entidades Financieras Oficiales y las Universidades Nacionales (Ley Nº 6672/2021). De estas entidades descentralizadas, tres de ellas ejecutan gastos en la función de educación, los gobiernos departamentales, los entes autónomos y autárquicos y las universidades nacionales (Figura 2).

**Figura 2. Diagrama del Presupuesto General de la Nación transferido a instituciones que incurren en gastos en educación (en porcentajes), año 2020**




**Fuente**: Elaboración propia a partir de la Ley Nº 6469/2020 y datos suministrados por el Ministerio de Hacienda.
**Nota:** Se utiliza el presupuesto ejecutado de 2020; * Al no contar con los datos del presupuesto ejecutado se estima con el presupuesto aprobado de 2020.

En 2020 el MEC ejecutó el 8,5% del total del PGN y 2,1% ejecutaron las Universidades Nacionales. Existen otros ministerios que destinan presupuesto a la función educación, no obstante, estos recursos son muy reducidos, siendo ejecutado en torno a un 0,4% del PGN. A su vez, los entes autónomos y autárquicos reciben un 1,9% del total de Presupuesto General de la Nación, de ellos, cuatro instituciones tienen relación con el área de educación y manejan un 0,14% del mismo. Por su parte, los Gobiernos Departamentales gestionan un 1,3% del PGN y ejecutan un 0,7% en labores relativas al servicio educativo[11].

[11] De acuerdo con el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal de 2021 (Ley Nº 6672/2021) se encuentra que el porcentaje a educación del PGN bajo a 7,5% (8,8% en 2020). Debido al efecto que ha tenido la crisis sanitaria a nivel mundial se decide presentar el PGN de 2020 y en anexos (Anexo 1) se encontraría la información para 2021

Dado que las municipalidades son órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos – de conformidad al art. 166 de la Constitución Nacional (Ley Nº 3966/2010) –, el gasto en educación que realizan los gobiernos municipales no se encuentra detallado en el PGN, es decir, no se especifica la desagregación de los gastos que se espera realizar en cada localidad para cada año fiscal. Sin embargo, sí se precisa el monto de las transferencias que se generan desde el Ministerio de Hacienda a los gobiernos municipales para financiar gastos de reparación de infraestructura y alimentación escolar. Así, se estima que los recursos del FONACIDE que se transfieren a los gobiernos municipales para financiar gastos en educación representan un 0,3% del PGN[12].

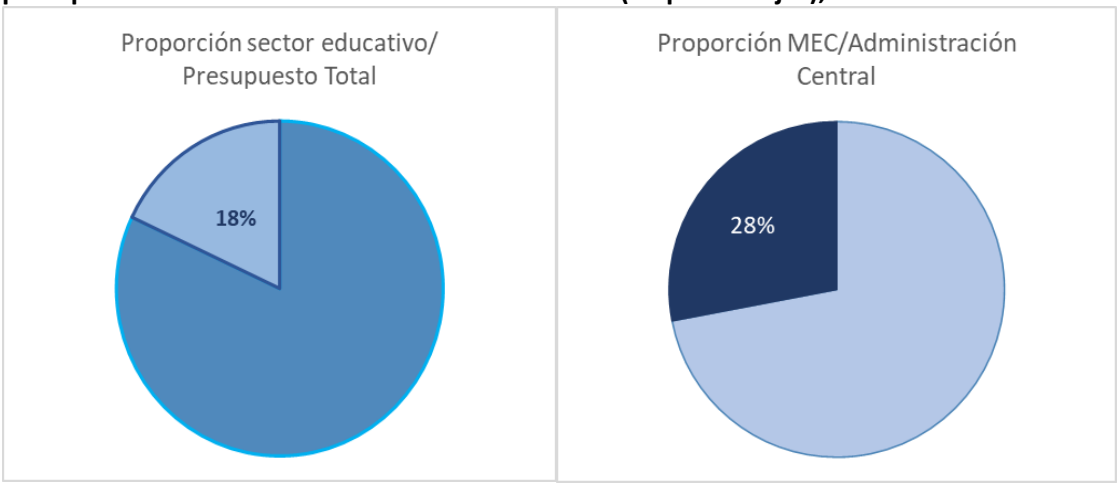
En síntesis, puede afirmarse que el MEC es el organismo de mayor injerencia – no el único – respecto del financiamiento a la educación, pero también ilustra que los recursos dirigidos hacia diferentes instituciones representan una proporción significativa del presupuesto. Esto es relevante, ya que en el proceso de análisis del presupuesto educativo falta coordinación entre todas las entidades involucradas. Así, una debilidad del MEC es la falta de articulación en la organización entre estos actores, que asegure la alineación de objetivos para el sistema educativo.

En 2019, la proporción de fondos públicos destinados a educación alcanza un 18%, considerando el presupuesto inicial de los organismos de la Administración Central y tres entidades descentralizadas, las cuales son las Universidades Nacionales, Entes Autónomos y Autárquicos y Gobiernos Departamentales (Gráfico 2). En este cálculo no se considera el presupuesto de la Banca Central del Estado, Entidades Públicas de Seguridad Social, Entidades Financieras Oficiales y Empresas Públicas que representan más del 40% del PGN, pero que no representan gasto público debido a que se financian con ingresos propios. Así, una debilidad refiere a la garantía de que al menos un 20% de los recursos del PGN sean destinados al sector educativo[13].

Por otro lado, el mínimo presupuestario (20% de los recursos del Presupuesto de Administración Central) en 2019 es plenamente alcanzado, con un 28%. No obstante, en relación con el nivel de ingresos del Estado, este porcentaje resulta insuficiente para cubrir las necesidades de financiamiento de los servicios públicos de educación. Es importante tener en cuenta que este mínimo se estableció en la Constitución Nacional de 1992 a la par que se instauró la obligatoriedad de la educación primaria (seis años) y actualmente esa obligatoriedad es de 13 años (EI, EB y EM); extensión que no se condice con un incremento de los recursos para el MEC como entidad responsable.

[12] Calculado a partir del 80% de las transferencias del FONACIDE a los gobiernos municipales (50% en infraestructura y 30% alimentación escolar).
[13] En el Anexo 2 la Especialista Nacional del eje de financiamiento entrega más información.

**Gráfico 2. Proporción del Presupuesto General de la Nación al sector educativo y proporción del presupuesto del MEC en la Administración Central (en porcentajes), año 2019**




**Fuente**: Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Ministerio de Hacienda, Dirección General de Planificación Educativa y Especialista Nacional del Eje de Financiamiento del proyecto Plan Nacional de transformación educativa 2030.

La principal fuente de recursos del Ministerio de Educación y Ciencias proviene de los recursos del tesoro público (FF10) derivados de ingresos tributarios, royalties y compensaciones[14]. En 2020, estos recursos componen un 88% de los ingresos del ministerio. Adicionalmente, en la fuente 20 hay un 0,4% que deriva de recursos de crédito externo que se originan de un contrato de préstamo con el BID destinado al programa de capacitación, apoyo a la ampliación de la jornada escolar y mejoramiento de condiciones de transporte de estudiantes. Por último, la fuente 30 incorpora los recursos destinados por el FEEI para los programas de inversión educativa, que se compone de un 12% del presupuesto del MEC (Tabla 3).

**Tabla 3. Ingresos presupuestarios del Ministerio de Educación y Ciencias (en miles de millones de guaraníes (Gs.) y como porcentaje del ingreso total del MEC), ejercicio fiscal 2020**

| | Monto en miles de millones de Gs. | Porcentaje |
|---|---|---|
| **Ministerio de Educación y Ciencias** | **7.609** | |
| FF10 | 6.699 | 88,04 |
| FF20 | 27 | 0,35 |
| FF30 | 883 | 11,61 |

**Fuente**: Ley Nº 6469/2020 y datos suministrados por el Ministerio de Hacienda.

El financiamiento de la educación pública en Paraguay comprende a las instituciones educativas oficiales, que reciben recursos públicos para solventar la totalidad de los gastos de impartir el servicio

[14] La Especialista Nacional del eje de financiamiento señala que los recursos del Tesoro se componen de la recaudación de tributos que en promedio de la última década representaban menos del 10% del PIB. En segundo lugar, los Ingresos tributarios de la Binacionales (2% del PIB) corresponde a Royalties y compensaciones por cesión de energía.

educativo y, por ende, son gratuitas. A la vez, de las instituciones privadas subvencionadas, que se les otorga financiamiento para remunerar total o parcialmente el cuerpo docente, entre otros aportes específicos. La diferencia entre estas instituciones radica en que las escuelas privadas subvencionadas tienen la facultad de recibir copagos privados por parte de las familias, por lo que el gasto de impartir el servicio educativo se reparte entre el Estado y los privados[15].

Una instancia de participación para las familias son las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs) (Ley Nº 4853/2013), las cuales son asociaciones civiles sin fines de lucro, con capacidad restringida y conformada al amparo de sus estatutos sociales (art.2). Estas se componen de padres, madres y tutores de estudiantes en nivel escolar básico y/o educación media y su rol principal es la cogestión, apoyo y colaboración en la institución educativa de su comunidad[16]. En el Plan Nacional de Educación 2024, se expone que la participación de las ACEs se dio en mayor medida en el marco de la ampliación de la infraestructura de los establecimientos, es decir, en la obtención de los recursos para la construcción de aulas, el mejoramiento material de los centros educativos, entre otros (MEC, 2011). Los ingresos recaudados por las ACEs eran aportes del MEC para las construcciones y reparaciones dentro de las escuelas, no obstante, se observó que no funcionaba este sistema en todas las ACEs. Es decir, los recursos transferidos a las ACEs no llegaban realmente a la escuela, sino que los directores los administraban y destinaban a su criterio. En 2013 se inició un proceso de investigación por sospechas de corrupción, debido a que se abarataban costos y los recursos se destinaban a necesidades distintas a las establecidas, por lo que la fiscalización del MEC se complejizaba (Demelenne, 2017)[17].

Además, del financiamiento público proveniente del MEC y los gobiernos departamentales y municipales, las instituciones de gestión oficial (instituciones educativas del sector público que no perciben copago) reciben aportes privados procedentes directamente de las familias. En 2016 estos aportes constituyeron un 21,2% del total de gasto de las escuelas de gestión escolar básica, un 24,3% en el caso de la educación media y un 66,4% en la educación profesional no universitaria (Yanez-Pagans y Bedoya y Zarza, 2018). Como se desprende de las cifras, los aportes privados se vuelven relativamente más importantes en los niveles de escolaridad más altos, justamente donde el gasto de gobierno en educación decrece, es decir, la disminución de financiamiento público hacia cursos superiores es compensada de alguna forma con financiamiento directo de las familias (Gráfico 3).

Es importante cuantificar, o bien transparentar cuánto invierten las familias en infraestructura para las escuelas. Hasta el momento no es posible determinar el financiamiento proveniente de los hogares desde fuentes oficiales, ya que ningún organismo fiscalizador contabiliza esta información, para ningún tipo de escuela (oficial, subvencionada o privada). Por ejemplo, en la mesa temática N°2 (10 de marzo 2021) un representante de la sociedad civil menciona que los tutores de los estudiantes están invirtiendo menos y en mejor calidad de materiales para la construcción y mantención de las aulas de clases. Mientras que, la única aproximación a estos datos es a partir de los resultados de la Encuesta

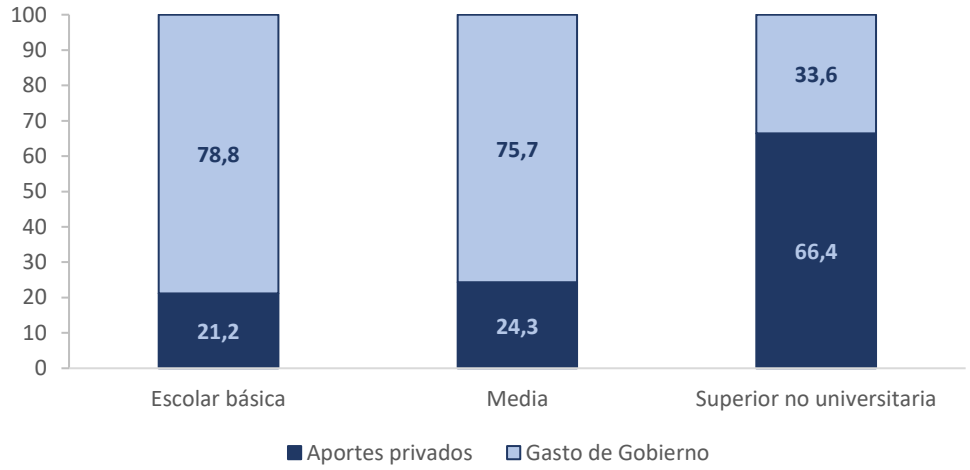
[15] No se encuentra información sobre cómo estos aportes privados procedentes de las familias ingresan al presupuesto de la institución educativa.

[16] El cuadro directivo de cada ACE está integrado por quince personas y a su vez por la Coordinadora Nacional de Asociaciones de Cooperación Escolar (CNACE). Para más información acceder al diagnóstico del Eje de Gestión Educativa.

[17] Para más información sobre la creación, derechos y obligaciones de las ACEs acceder a la sección "Órganos de participación en la gestión escolar" del diagnóstico del Eje de Gestión Educativa.

Permanente de Hogares (EPH). Entonces, al no existir información oficial, se dificulta la transparencia en la distribución de recursos, puesto que no hay conocimiento sobre qué escuelas reciben más aportes privados y cuáles carecen de este aporte.

**Gráfico 3. Proporción de aportes públicos y privados a instituciones de gestión oficial[18] por nivel (en porcentajes), año 2016**




**Fuente**: Yanez-Pagans, M., J. Bedoya y Zarza, D. (2018). Paraguay, Invertir en Capital Humano: Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Banco Mundial, Washington DC.

Para diseñar políticas educativas equitativas es fundamental considerar todos los aportes que reciben las escuelas, ya que corresponde a información relevante para determinar cuáles son las instituciones con mayores necesidades y elaborar proyectos sobre la base de focalización de recursos públicos. Por ende, los aportes privados serían significativos para la toma de decisiones, tanto para el MEC como para los gobiernos departamentales y municipales, y la falta de registro corresponde a una debilidad de la gestión financiera del país.

## 1.3 Administración del financiamiento

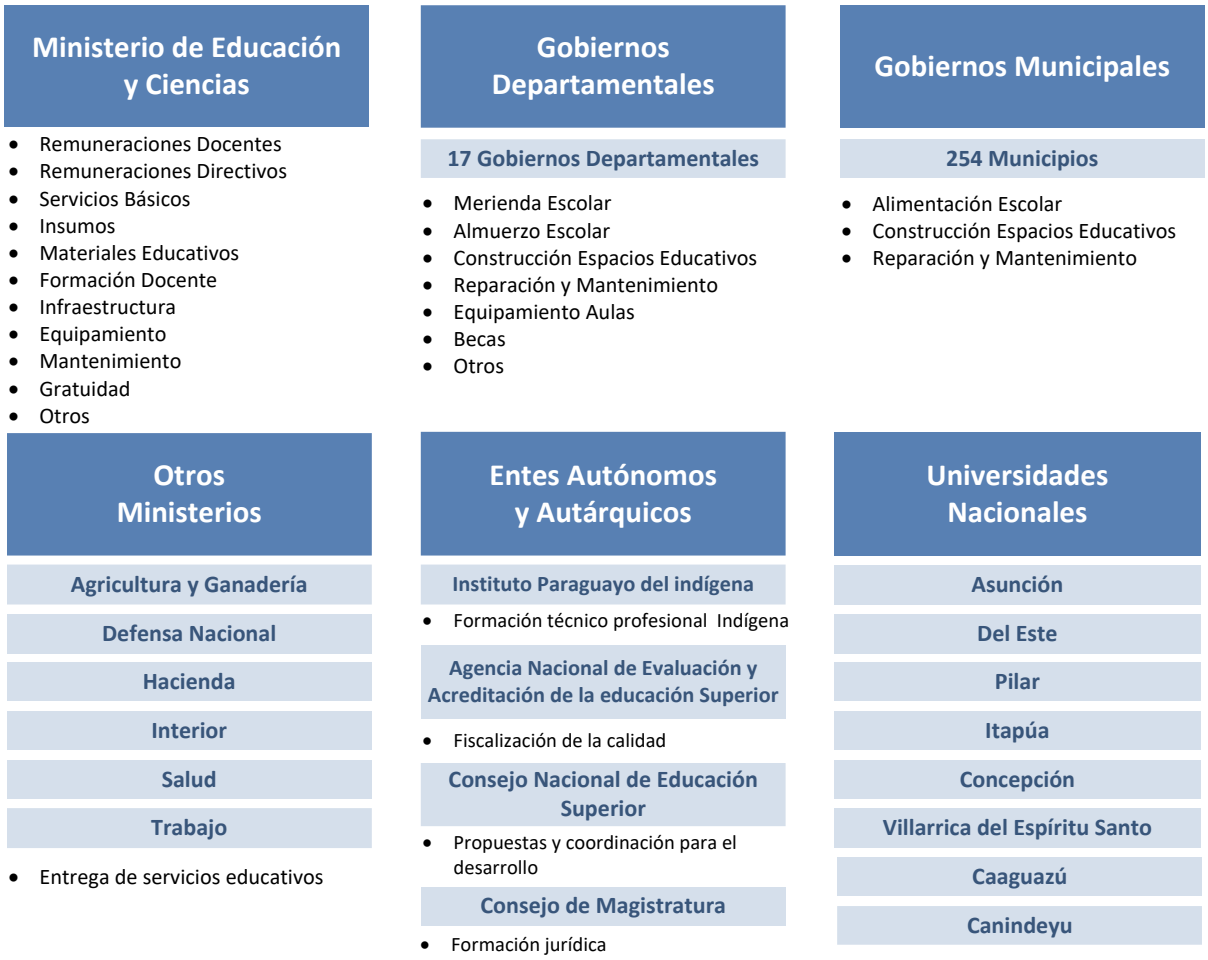
El financiamiento público a la educación es administrado por distintas instituciones. Como se expuso en la sección anterior, el administrador principal del presupuesto orientado a la función educación es el Ministerio de Educación y Ciencias, que se divide entre un organismo centralizado que se encarga de los gastos de impartir educación inicial, básica, secundaria y formación continua; y, las dependencias del MEC que cumplen un rol de coordinación y fiscalización[19]. El presupuesto del MEC se destina a remuneraciones básicas, el escalafón docente, salarios temporales (extraordinarios o adicionales) y las asignaciones complementarias (bonificaciones y subsidio por hijo menor) de los docentes y personal administrativo, junto a otros gastos de personal. También asigna recursos para cubrir los servicios básicos, transporte, aseo, mantenimiento y reparaciones, alquileres, servicios

[18] El ejercicio considera solo a instituciones educativas oficiales, es decir, que se financian en teoría de forma pública y no reciben un copago de carácter privado.

[19] Instituciones como las direcciones y supervisiones departamentales. Sus funciones se encuentran ampliamente detalladas en el diagnóstico de Gestión y las dificultades con respecto a la falta de presupuesto propio se abarcan en la sección 3.5 de este documento.

técnicos y profesionales, bienes y servicio de alimentación, equipos, bienes de consumo e insumos escolares, construcción, equipamiento escolar, becas a educación básica 3° ciclo, media y educación superior, entre otros. Es decir, el MEC financia todos los gastos relativos a la gestión y entrega del servicio educativo, y así, el acceso a la educación (Figura 3).

**Figura 3. Diagrama de organismos que administran el presupuesto con función educación y sus labores en el área, año 2019**




**Fuente**: Elaboración propia.
**Nota:** En el recuadro sobre entes autónomos y autárquico se incluye también INAES, ISBA y FONDEC

Una proporción del financiamiento de la función educación es administrada por otros ministerios, como el de Agricultura y Ganadería (MAG), de Defensa Nacional, Hacienda, del Interior, Salud y Trabajo, cuya función central no es la educación, pero que ofrecen servicios educativos. Por ejemplo, la Dirección de Educación Agraria que es una dependencia del MAG, atiende el funcionamiento de escuelas agrícolas y realiza propuestas curriculares orientadas al desarrollo de recursos naturales (Ley Nº 81/1992). Otro ejemplo es el Instituto Nacional de la Salud, que es una dependencia del MSPBS y dentro de sus funciones se encuentra ejecutar y evaluar programas de educación permanente en relación con la salud (MSPBS, 2019).

Otra proporción del financiamiento es administrada por entes autónomos y autárquicos como las Universidades Nacionales; el INDI, que principalmente garantiza los derechos indígenas y dentro de sus funciones se encuentra la de facilitar la formación técnico-profesional de las personas indígenas (Instituto Paraguayo del Indígena, 2020); la ANEAES, es la unidad responsable de evaluar y acreditar la

calidad de la educación superior; el CONES tiene como objetivo proponer y coordinar políticas para garantizar la calidad y acceso a la educación superior, en función de los planes de desarrollo nacional. El Instituto Nacional de Educación Superior "Dr. Raúl Peña" (INAES) tiene como finalidad la formación de profesionales de la educación altamente calificados, realizar investigaciones y programas de extensión. El Instituto Superior de Bellas Artes (ISBA) es el referente nacional e internacional en educación artística, líder en el campo de la formación, investigación y extensión de las artes y sus tecnologías. El Fondo Nacional para la Cultura y las Artes (FONDEC) tiene como fin promover y financiar actividades culturales privadas en todo el territorio nacional. Finalmente, el Consejo de Magistratura, se encarga, entre otras cosas, de impartir formación jurídica especializada en la Escuela Judicial.

Adicionalmente, existen 17 gobiernos departamentales que financian tareas de almuerzo y merienda escolar, construcción y reparación de espacios educativos, equipamiento de aulas, otorgamiento de becas de educación, entre otras iniciativas locales, como capacitación docente en Central, actividades culturales en Ñeembucú, comisiones para fomentar la educación en Canindeyú, asistencia a instituciones educativas en Boquerón, entre otras. Por su parte, los 254 municipios realizan funciones de alimentación escolar e infraestructura, financiado con los fondos del FONACIDE[20].

A su vez, el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias es ejecutado por siete subdivisiones. La dependencia que maneja la mayor parte de los recursos y responsabilidades es el **Viceministerio de Educación Básica**, que comprende un 76,5% del presupuesto del MEC para el año 2020 (Tabla 4). Este viceministerio se encarga tanto de programas centrales que responden al acceso a la educación escolar en los distintos niveles, como de programas sustantivos, relativos a la entrega de compensaciones, en especial en áreas de educación preescolar e inclusión. En relación con los programas centrales, esta entidad se encarga de brindar los servicios de acceso a la educación inicial, la enseñanza básica, enseñanza media, educación de adultos, de estudiantes con necesidades específicas de apoyo y educación escolar indígena[21]. En cuanto a los programas sustantivos, un 2,6% del presupuesto se dirige a la entrega de programas compensatorios de alimentación y materiales. Además, cumple tareas operativas como difundir las ofertas educativas en el proyecto de educación media integrada. En cuanto a calidad del aprendizaje, cumple con elaborar documentos pedagógicos para estudiantes con necesidades específicas de apoyo, elaborar currículum y material educativo para el pueblo indígena y dotar a las instituciones educativas de materiales didácticos.

La **Dirección General de Administración y Finanzas[22]** como instancia de apoyo se encarga de la gestión administrativa institucional y representa un 11% del presupuesto total del MEC. Esta dirección general se divide a su vez en seis direcciones: i) una dirección financiera que se encarga de la planificación, coordinación y ejecución eficiente de los recursos financieros; ii) una dirección administrativa, que se encarga de lo relativo a la conducción, fiscalización y documentación de los recursos humanos, financieros, materiales y otro tipo de servicios requeridos por el Ministerio; iii) una dirección de administración, sueldos y beneficios, que administra los procesos de gestión de salarios a funcionarios administrativos y docentes; iv) una dirección de infraestructura, que desarrolla estrategias de mejoramiento en esa materia; v) una dirección de contrataciones, que se encarga de la programación

[20] En el caso de Asunción, el MEC es el que se encarga de financiar los programas de merienda y almuerzo escolar.
[21] En el siguiente capítulo se desarrollará el detalle del gasto según nivel educativo.
[22] La Dirección General de Administración y Finanzas es responsable de la administración y uso de los recursos asignados al MEC en el Presupuesto General de la Nación como Unidad de Administración y Finanzas UAF-Central (Ley Nº 1535/1999).

y contratación de servicios, adquisiciones y consultorías, y; vi) una dirección de presupuesto, que se encarga de coordinar, evaluar, controlar y programar el presupuesto del MEC (Tabla 4). Esta Dirección General no considera la planificación del MEC (traducidos en planes y presupuestaciones), para mejorar y asegurar la planificación estratégica en educación. Los gastos de esta Dirección y del resto de las unidades mencionadas aquí, se profundizan en el siguiente capítulo: Distribución del Financiamiento.

**Tabla 4. Presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias por dependencias (en miles de millones de guaraníes (Gs.) y porcentaje del presupuesto del MEC), año 2020.**

| | Monto en miles de millones de Gs. | Porcentaje |
|---|---|---|
| **Ministerio de Educación y Ciencias** | **7.609** | |
| Viceministerio de educación básica | 5.821 | 76,50 |
| Dirección general de administración y finanzas | 836 | 10,99 |
| Unidad ejecutora de programas y proyectos | 786 | 10,33 |
| Viceministerio de educación superior y ciencias | 160 | 2,10 |
| Gabinete del ministro | 3,8 | 0,05 |
| Consejo nacional de educación y Ciencias | 2,1 | 0,03 |

**Fuente**: Ley Nº 6469/2020.

La **Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos**[23] gestiona un 10,3%[24] del presupuesto del MEC. Esta unidad se encarga de administrar y ejecutar los recursos provenientes de los proyectos financiados por el FEEI y uno del BID[25]. Existe un equipo técnico y administrativo transversal a ocho proyectos, y un equipo encargado de la gestión e implementación de cada uno. En específico, sus tareas corresponden a la difusión y diseño de estrategias de transformación educacional, ampliación de la atención educacional desde la gestación hasta los cinco años, transferencia y dotación de textos a estudiantes y guías a docentes, capacitación a los educadores de todos los niveles y modalidades, investigación sobre evaluaciones estandarizadas de desempeño a estudiantes, capacitación y apoyo al proyecto de ampliación de la jornada escolar, el mejoramiento de condiciones de aprendizaje con incorporación de TIC, ampliación y reparación de establecimientos educacionales y mejoramiento de condiciones de transporte de los estudiantes.

El **Viceministerio de Educación Superior y Ciencias** comprende un 2,1% del presupuesto del MEC y se encarga de brindar atención a la educación superior y las ciencias, que corresponde al financiamiento de los Institutos de Formación Docente (IFD) de gestión oficial, de la formación de los músicos, del servicio educativo en centros regionales (que son instituciones con oferta educativa desde la

[23] La Unidad Ejecutora de Programas y Proyectos se constituye como Sub-Unidad de Administración y Finanzas ya que es responsable de los recursos asignados por el FEEI (Ley Nº 1535/1999).

[24] 9,7 puntos porcentuales de este 10,3% provienen de proyectos financiados por el FEEI. Algunos de estos proyectos consideran el presupuesto acumulado que no se ejecutó en años anteriores y, debido a que en general cuentan con extensiones de plazo para su funcionamiento, no se espera ejecutar todos los recursos que se contabilizan en el presupuesto de 2020. Esto se revisará con mayor detalle en la sección 2.2.

[25] Anteriormente también administraba proyectos financiados por la Unión Europea, conversión de la deuda entre Paraguay y España, entre otros.

educación inicial, hasta la formación docente no universitaria), promover la formación artística, otorgar becas de educación superior y difundir la investigación educativa. Es importante recalcar que el acceso y calidad de la educación superior son gestionados también por las universidades y otras instituciones descentralizadas, por lo que la participación del MEC es más acotada en esta área.

El **Gabinete del ministro** se encarga de la planificación y monitoreo de la política educativa nacional y el **Consejo Nacional de Educación y Ciencias,** como órgano consultivo, de promover políticas para el desarrollo de la educación. A ambos se les asigna respectivamente un 0,05% y 0,03% del presupuesto total del MEC.

### a) Administración del financiamiento en contexto de crisis sanitaria (covid-19)

A partir de las condiciones de emergencia establecidas por la pandemia (covid-19) se establece la Ley Nº 6524/2020, art. 3 donde se faculta al Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, a realizar modificaciones en el presupuesto de los Organismos y Entidades del Estado (OEE), aprobados por la Ley Nº 6469/2020, independientemente a la fuente de financiamiento. A su vez, en el art 4. se suspende temporalmente – en 2021 se podría ajustar si se cumplen las condiciones de mejoras en la finanza pública – el aumento salarial de los docentes previsto en el art. 249 de la Ley Nº 6469/2020 y en el art 9. se deja sin efecto lo dispuesto en el art. 21 Ley Nº 6469/2020, es decir, un conjunto de Objetos de Gastos previstos en los créditos presupuestarios. Según el Informe de Avances del FEEI (diciembre de 2020) los recursos recibidos en 2020 corresponden al 21% del FONACIDE (Ley Nº 6469/2020) destinando 9% a salud.

Por otra parte, también en el año 2020 por Ley Nº 6524/2020, y como parte de las medidas económicas adoptadas por el gobierno nacional, el Ministerio de Hacienda procedió a la disminución de créditos presupuestarios del MEC con un impacto total de menos Gs. 32.645.482.524 (sosteniendo un 17% del PGN en educación), afectando parte del presupuesto de gratuidad escolar, la sostenibilidad para el cumplimiento de los contratos vigentes de adquisición de kits de útiles, servicio de embalaje y transporte de kits escolares y becas para destinarlo al Fondo de Emergencia Sanitaria[26].

## 1.4 Decisiones presupuestarias

Dado el cumplimiento de los art 3°, 4° y 5° del Anexo A (Decreto Nº 1710/2019) y en función a la guía metodológica aprobada por la resolución del Ministerio de Hacienda Nº 212 se procede a elaborar una nueva estructura presupuestaria a partir de 2020[27]. Por lo que antes de continuar analizando la organización y asignación del gasto en educación, se abordará el diseño de estructura presupuestaria del mencionado ejercicio fiscal.

[26] Información entregada por la Especialista Nacional del eje de financiamiento.
[27] Resolución MH Nº 184/2020.

### a) Presupuesto por resultados

El presupuesto orientado a los resultados es una herramienta para sustentar un modelo de gestión que elabora estrategias específicas de desarrollo para alcanzar un producto o impacto deseable en alguna materia de progreso social o económico. Su intención es reemplazar los modelos tradicionales de políticas públicas que se basan en una administración rígida y centralizada, por la toma de decisiones de manera colaborativa, en función de un resultado deseable.

En la implementación de la gestión por resultados no se cuenta con datos iniciales que permitan identificar una necesidad a resolver mediante un proyecto de política. Así, en una primera etapa tampoco se definen los indicadores de desempeño, para luego planificar la hoja de ruta a seguir por el gobierno. Posteriormente, no hay documentación del seguimiento de las políticas y evaluación de los efectos generados, complementado con una correcta auditoría y rendición de cuentas, para medir la efectividad del gasto. Es decir, el financiamiento no está alineado con una planificación sectorial e indicadores bien definidos[28].

Adicionalmente, no se ha implementado el presupuesto plurianual y leyes de responsabilidad fiscal[29], para permitir una planificación de mayor temporalidad – se establecen metas de mediano y corto plazo – y asegurar la sostenibilidad financiera de los programas públicos y del presupuesto general. Tampoco se incorporan normas de administración financiera más flexibles junto a una estructura de incentivos, que motive a las instituciones y permita la elaboración de sus propias estrategias de mejoramiento, para así avanzar desconcentrando las responsabilidades en los niveles superiores (Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, 2020).

Con la finalidad de mejorar la eficiencia y equidad en el sector público, el gobierno paraguayo implementa un enfoque de resultados de manera gradual, iniciando en los Ministerios de Salud, Educación y Obras Públicas. Así, la Ley Nº 6469/2020 autoriza modificaciones presupuestarias para efectuar una estructura orientada a resultados y una programación fiscal plurianual del 2020 al 2023. Este presupuesto orientado al resultado se compone de tres clases de programas: i) Programa Central, que comprende actividades orientadas a la gestión institucional, son aquellas de apoyo transversal que tengan un resultado esperado, pero que no generen una producción final, ii) Programa de Partida no Asignable, se originan de obligaciones o compromisos del Estado para la atención de una finalidad determinada, y iii) Programa Sustantivo, que refieren a un conjunto de actividades y/u obras ordenadas que refleja un proceso dirigido hacia un resultado, y por ende, solucionan un problema específico en un período de tiempo establecido (Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, 2018).

En ese sentido, se busca avanzar en cuatro problemas educativos que se vinculan con los Programas Sustantivos: i) el limitado acceso de los niños y niñas al prejardín y jardín infantil, ya que solo el 32% de ellos accede a esta etapa; ii) la alta tasa de deserción de los jóvenes en educación media, debido a que solo el 76,8% de los matriculados en primer año finaliza este nivel; iii) el bajo desempeño académico de los estudiantes, dado que más del 70% de los estudiantes no alcanza el puntaje mínimo

[28] Esta información es obtenida a través de entrevista con actores claves.

[29] Actualmente existe una ley de responsabilidad fiscal y establece, entre otras materias, un presupuesto plurianual (Ley Nº 5098/2013, artículo 6), pero los funcionarios del MEC y la estructura anual de los ejercicios fiscales indican que este no se implementa en la práctica.

en las pruebas estandarizadas nacionales; y iv) la baja permanencia y culminación de la enseñanza obligatoria, ya que la tasa de egreso de la educación escolar (12 años) es menor a 45% (Ley Nº 6469/2020; Tabla 5).

**Tabla 5. Presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias orientado a resultados, año 2020**

| Programa sustantivo | Resultados | Inversión (en millones de Gs.) | Proporción presupuesto del MEC |
|---|---|---|---|
| Atención educativa oportuna al prejardín y jardín | Aumentar la tasa bruta de escolaridad del prejardín y jardín de 32% a 35% | 186.333 | 2,4% |
| Educación media integrada | Incrementar la tasa de retención escolar de la educación media de 76,8% a 82% | 85.420 | 1,1% |
| Calidad del aprendizaje | Incrementar la cantidad de instituciones educativas de EEB y EM que implementan innovaciones pedagógicas de 20% a 25% | 348.568 | 4,6% |
| Culminación oportuna de estudios | Incrementar la tasa de egreso de la educación escolar (12 años) de 41,3% a 46,6% | 349.579 | 4,6% |

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Proyecto de Ley de Presupuesto, Ejercicio Fiscal 2020.

Del presupuesto total del MEC, solo un 12,7% será dirigido al mejoramiento de estas cuatro actividades específicas, lo que corresponde al presupuesto de programas sustantivos financiado en mayor medida con los recursos del FEEI[30]. Así, un 2,4% del presupuesto del MEC se orienta a mejorar el acceso de la Educación Inicial a través de la optimización de programas compensatorios (kits escolares) y de la ampliación de la atención educacional desde la gestación hasta los 5 años; un 1,1% del presupuesto se destinan a proyectos de Educación Media integrada, principalmente a partir de la capacitación docente, y en menor medida por difusión de las ofertas educativas y dotación de textos escolares y guías docentes; un 4,6% del presupuesto es para mejorar la calidad del aprendizaje a través de la elaboración y dotación de material didáctico, la inclusión de un currículum y material educativo para el pueblo indígena, investigación y evaluaciones sobre desempeño escolar, apoyo a la ampliación de la jornada escolar y principalmente a la incorporación de TIC (que capitaliza en torno al 90% de los recursos destinados a esta materia); y un 4,6% es dirigido a la culminación oportuna de estudios mediante la optimización de programas compensatorios (kits escolares), la ampliación y reparación de infraestructura escolar y el mejoramiento de condiciones de transporte de los estudiantes (Tabla 5; Ley Nº 6469/2020).

[30] Como se mencionó previamente, 9,7 puntos porcentuales de este 12,7% corresponden a proyectos financiados con recursos del FEEI, con un presupuesto que incluye los fondos no ejecutados en años anteriores. Debido a que algunos de estos proyectos esperan una prórroga de su periodo de finalización, parte del presupuesto que se especifica para 2020 no se ejecutará durante este año, por lo que el presupuesto efectivo de los programas sustantivos es incluso menor a lo que se detalla en el ejercicio fiscal.

Con respecto a años anteriores a 2020, se evidencia un cambio de denominación en el presupuesto. Los "programas de inversión" que en 2019 corresponden a nueve proyectos del FEEI, un proyecto del BID y otro financiado con aportes de canje por deudas con el gobierno español[31], se reorganizan en función de uno de los cuatro problemas educativos y sumado a otros tipos de programas a cargo del Viceministerio de Educación Básica, pasan a denominarse "programas sustantivos" en el año 2020. Además, en 2019 – previo al nuevo diseño de los programas presupuestario orientado a resultados – los programas de inversión eran 11 (10 de desarrollo social equitativo y uno de servicios sociales de calidad) y abarcaban un 12,2% del presupuesto del MEC.

Dentro de los programas de inversión, cuatro obras capitalizaron el 88% de este financiamiento: i) Mejoramiento de Condiciones de Aprendizaje con Incorporación de TIC, ii) la Ampliación, Reparación de 822 Establecimientos Educativos en Asunción y 17 Departamentos, iii) la Ampliación en la Atención Educativa desde la Gestación hasta 5 años y iv) la Capacitación a los Educadores de todos los niveles y modalidades (todos ellos financiados con aportes del FEEI) (Tabla 6).

**Tabla 6. Presupuesto en programas de inversión (en millones de Gs. corrientes y como porcentaje de presupuesto del MEC a partir de las fuentes de financiamiento), año 2019.**

| 2019 | Monto en millones de Gs. | % presupuesto MEC |
|---|---|---|
| **Presupuesto programas de inversión** | **873.906** | **12,2** |
| **Desarrollo social equitativo** | **859.662** | **12,0** |
| SP Const. Esp. Fis y Eq. P/Otros Rec, aprendizaje Ley Nº 3546/08 | 7.754 | 0,1 |
| Ampliación Rep. 111 Est. Educ Asu y 10 Dep. Geog. | 9.701 | 0,1 |
| Ampliación Rep. 822 Est. Educ. Asy 17 Dptos | 205.155 | 2,9 |
| Capacitación a los educadores de todos los niveles y modalidades | 101.580 | 1,4 |
| Ampliación en la atención educativa desde la gestación hasta los 5 años | 134.559 | 1,9 |
| Mejoramiento de condiciones de aprendizaje con incorporación de TIC | 324.320 | 4,5 |
| Transferencia y dotación textos a estudiantes y guías a docentes | 15.281 | 0,2 |
| Fomento y apoyo operativo para la ejecución de proyectos del MEC | 6.464 | 0,1 |
| Mejoramiento condiciones de transporte estudiantes | 11.207 | 0,2 |
| Capacitación ampliación de la jornada escolar | 43.640 | 0,6 |
| **Servicios sociales de calidad** | **14.244** | **0,2** |
| Investigación evaluaciones estandarizadas de desempeño a estudiantes | 14.244 | 0,2 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Nº 6528/2019.

Para 2020, ocho de los once programas de inversión que ya existían en 2019 son distribuidos entre las cuatro actividades de mejoramiento educativo, con un financiamiento, en varios casos, relativamente

[31]En el año 2019 como programa de inversión, el Proyecto "Construcción de Espacios Físicos y Equipamientos para Centros de Recursos de Aprendizaje (SNIP 127), fue financiado con recursos del Programa de Conversión de Deudas Paraguay-España (Ley Nº 3546/2008).

similar al que mantenían hasta el año anterior. Además, se crearon cinco nuevos programas con un financiamiento de en total un 0,1% del presupuesto del MEC, y un proyecto denominado "Optimizar los programas compensatorios", que está presente en el objetivo de mejoramiento de la educación inicial y en el de culminación oportuna de los estudios. Este corresponde a la entrega de kits y alimentación escolar, y comprende, entre ambos, un 2,6% del presupuesto del MEC (Tabla 7).

**Tabla 7. Presupuesto en programas sustantivos en 2020 (en millones de Gs. corrientes y porcentaje de presupuesto del MEC), año 2020**

| 2020 | Monto en millones de Gs. | % presupuesto MEC |
|---|---|---|
| **Presupuesto programas sustantivos** | **969.901** | **12,7** |
| **Atención educativa oportuna al prejardín y jardín** | **186.333** | **2,4** |
| Optimizar los programas compensatorios | 62.737 | 0,8 |
| Ampliación en la atención educacional desde gestación hasta 5 años | 123.596 | 1,6 |
| **Educación media integrada** | **85.420** | **1,1** |
| Difundir las ofertas educativas | 200 | 0,0 |
| Transferencia y dotación de textos a estudiantes y guías a docentes | 32 | 0,0 |
| Capacitación a los educadores de todos los niveles y modalidades | 85.188 | 1,1 |
| **Calidad del aprendizaje** | **348.568** | **4,6** |
| Elaborar documentos pedagógicos para estudiantes con nec. Apoyo | 150 | 0,0 |
| Elaborar currículum y material educativo para pueblo indígena | 236 | 0,0 |
| Dotar a inst. educativas de materiales didácticos | 1.510 | 0,0 |
| Investigación evaluaciones estandarizadas de desempeño estudiantes | 3.521 | 0,0 |
| Capacitación apoyo a la ampliación jornada escolar | 20.585 | 0,3 |
| Mejoramiento condiciones de aprendizaje con incorporación de TIC | 322.566 | 4,2 |
| **Culminación oportuna de estudios** | **349.579** | **4,6** |
| Optimizar los programas compensatorios | 138.588 | 1,8 |
| Ampliación Rep. 111 Est. Educ. asu y 10 dep. geog. | 4.425 | 0,1 |
| Ampliación Rep. 822 Est. Educ. Asu 17 dptos | 200.210 | 2,6 |
| Mejoramiento condiciones de transporte estudiantes | 6.356 | 0,1 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Nº 6469/2020.

Si bien existe un cambio de estructura en cuanto a los lineamientos que sigue el presupuesto, en la práctica esto consistió principalmente en la reorganización de programas, que en su mayoría ya existían, en función de una meta específica. Debido a esto, se puede suponer que existe una falta de

alineación entre algunos proyectos y el objetivo que persiguen. Así, por ejemplo, aunque los proyectos de ampliación y reparación escolar, la entrega de kits escolares y el mejoramiento de condiciones de transporte son elementos sustantivos para mejorar el acceso a la educación, no necesariamente estos programas se han expandido lo suficiente como para lograr aumentar la tasa de egreso de la educación escolar. De igual forma, en el caso de la educación media integrada, difundir las ofertas educativas, entregar textos a estudiantes y guías a docentes y capacitar a los educadores, son factores fundamentales para mejorar el acceso a estos niveles, pero no necesariamente son acciones que permitan asegurar la retención escolar en la educación media.

En relación con el PND 2030 que establece tres ejes transversales: i) Reducción de pobreza y desarrollo social que significa centrar los esfuerzos públicos en la dignidad, el bienestar, las libertades y posibilidades de realización integral de las personas, como por ejemplo la provisión de servicios sociales de calidad; ii) Crecimiento económico inclusivo que corresponde a la creación de oportunidades económicas y promoción de la igualdad de acceso a las mismas con enfoque multicultural; e iii) Inserción de Paraguay en el mundo en forma adecuada que configura las condiciones para facilitar la inversión en el país, así como el acceso a oportunidades de inversión en el exterior y proporcionar a las personas mayor disponibilidad de bienes a menores costos. Para abordar los dos primeros ejes estratégicos desde el MEC para 2022 se entregarían 6.726.810.436.632 Gs, desglosándose en 6.712.808.358.093 Gs para la reducción de la pobreza y desarrollo social y 14.002.078.539 Gs para el crecimiento económico inclusivo[32].

En la línea con la estructura del presupuesto, en la Mesa Temática N°1 (25 de febrero de 2021) una representante de la sociedad civil da cuenta que el presupuesto por resultado es una buena metodología de planificación, pero genera presión por cumplimiento más que mejoría en los indicadores. Actualmente, se planifica pensando en acciones que impacten indicadores, no obstante, las particularidades del ámbito educativo no permiten que una actividad influya en un indicador, más bien es un conjunto de acciones.

Además, en la Mesa Técnica N°3 (25 de enero 2021) una participante menciona la existencia de reprogramaciones presupuestarias a dos o tres meses de aprobarse el presupuesto anual, a lo que vincula directamente con una falencia en la planificación y la ausencia de revisión de documentos anteriores para mejorar los actuales. En esta línea, la Especialista Nacional del eje de financiamiento, menciona la dificultad presupuestaria que emerge ante la debilidad en la planificación educativa. La planificación estratégica del país está a cargo de la presidencia y la STP, pero no plantean una visión ni gestión estratégica. Históricamente, la STP quedaba en segundo plano, dado que orienta a los OEE en la elaboración de planes de desarrollo, pero no tiene injerencia en la ejecución de estos, ya que cada OEE es responsable de sus metas a nivel país. Entonces, se introdujo la Programación Operativa Anual como instrumento para aterrizar los planes, liderado por la STP y acompañado por el Ministerio de Hacienda. Luego, el Ministerio de Hacienda propone el Presupuesto por Resultado, pero resulta no ser un proceso estratégico para implementar los programas operativos en un presupuesto. Como producto de este proceso, los planes elaborados en el MEC no se vinculan con el trabajo que ejecuta el Departamento de Planificación Presupuestaria.

[32] Información entregada desde el MEC a partir del Proyecto de Ley de presupuesto Ejercicio fiscal 2022.

### b) Proceso de decisión presupuestaria[33]

La Ley Nº 1535/1999 de Administración Financiera del Estado refiere que, en primer lugar, los organismos y entidades públicas de la Administración Central y Entidades Descentralizadas deben generar una programación de gastos a través de la preparación de un plan de acción para el año siguiente, a partir de los objetivos y metas de mediano y largo plazo que se hayan definido. A su vez, el Ministerio de Hacienda programa los ingresos según las proyecciones esperadas para el siguiente ejercicio fiscal.

Luego, se presentan los planes de acción y el Ministerio de Hacienda establece las sumas globales de gasto[34] para que los organismos de la Administración Central y Entidades Descentralizadas puedan elaborar sus respectivos anteproyectos de presupuesto. Si las dependencias consideran insuficientes los fondos asignados, pueden demandar aumentos de presupuesto, exponiendo detalladamente las razones. Después de revisar las apelaciones de cada institución; la presentación de sus respectivos anteproyectos y el análisis de las solicitudes adicionales – considerando el decreto de lineamientos generales del año fiscal correspondiente –. El Ministerio de Hacienda examina y consolida los anteproyectos para sucesiva presentación del proyecto ejecutivo del PGN. Este proyecto es presentado al Congreso Nacional a más tardar el 1 de septiembre de cada año, junto al mensaje del Poder Ejecutivo, en el que se expone la Política Fiscal y Presupuestaria del Gobierno.

Mientras se desarrolla el proceso de estudio no se podrán reasignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes ni aquellos con afectación específica previstos en leyes especiales. Además, el Ministerio de Hacienda puede proponer modificaciones, en función de lo expuesto en las cámaras de diputados y senadores, con razones fundadas y respaldo económico. Luego de la Promulgación de la Ley del Presupuesto, no se puede autorizar ningún gasto adicional, a menos que se le asignen recursos mediante una ley complementaria[35].

Durante la ejecución del PGN, el Ministerio de Hacienda establece un plan anual de cuotas de ingresos y gastos para mantener el equilibrio presupuestario y resguardar el cumplimiento del Plan de Ejecución del Presupuesto. El 31 de diciembre de cada año se procede al cierre de las cuentas de ingreso y gastos para la liquidación presupuestaria, y los recursos disponibles son utilizados para atender los créditos comprometidos por el Gobierno. Posteriormente, la Contraloría General de la República estudiará la rendición y examen de cuentas de los organismos y entidades del Estado[36]. En efecto, verifica y evalúa los documentos que respaldan las operaciones contables que dan como resultado los estados de situación financiera, presupuestaria y patrimonial.

[33] Para la elaboración de esta sección se consideró el primer Informe del Especialista Nacional del Eje Marco Legal.

[34] Sucede igual en el caso de la fuente de financiamiento FF10 (Recursos del tesoro). Mientras que, los préstamos y las donaciones se programan conforme a calendarios de desembolsos.

[35] Este punto se desarrolla en detalle en el siguiente apartado de gestión presupuestaria con el fin de dar cuenta las diferencias de presupuesto por año. Además, en la sección 2.2 de distribución por programa se profundiza en el presupuesto asignado por programas y sus limitantes.

[36] Durante el ejercicio fiscal se exige que los organismos y entidades del Estado presenten al Ministerio de Hacienda, dentro de los 15 primeros días de cada mes, la información presupuestaria, financiera y patrimonial del mes para el análisis y consolidación de estados e informes financieros.

En resumen, el proceso de decisión presupuestaria se ejecuta en cinco etapas i) la programación de los gastos por parte de los organismos y entidades públicas de la Administración Central para generar un plan de acción en miras al siguiente año ii) a partir de los planes de acción el Ministerio de Hacienda establece los montos globales de gasto para cada organismo de la Administración Central iii) ante la primera propuesta de presupuesto se abre la instancia de apelación, donde las instituciones pueden argumentar el aumento de los fondos asignados iv) considerando las apelaciones se define el proyecto definitivo de Presupuesto de la Administración Central por parte del Poder Ejecutivo y se traspasa e incluye a la discusión al Poder Legislativo v) finalmente, el Proyecto de Presupuesto de la Administración Central es aprobado por el Congreso Nacional.

### c) Gestión Presupuestaria

La sección anterior abordó cómo se define el presupuesto anual, mientras que este apartado busca visualizar la gestión e implementación de este presupuesto. Así, se logran identificar dos dificultades. En primer lugar, los gobiernos electos no tienen un programa que se manifieste en un plan operacional y un presupuesto tentativo de cada periodo de gobierno, aunque se tiene como referencia el PND 2030. Tal problemática también se observa a nivel de Organismos y Entidades del Estado, donde el Ministerio de Hacienda según la programación financiera puede elaborar topes presupuestarios y con ello, afectar la planificación sectorial[37]. Además, la rotación de los equipos técnicos impacta en la articulación de la planificación con el presupuesto[38]. Estas mismas falencias se traslada a ambas cámaras del congreso porque no existe un programa de gobierno que tenga respaldo del partido de gobierno y se improvisa en función de la agenda particular de las mini bancadas de cada partido político (p.e. sindicatos de funcionarios) y como resultado se produce un desorden en la discusión y en los presupuestos aprobados. Por lo tanto, al no existir un programa apoyado por una coalición mayoritaria en el congreso lleva a una gestión inconsistente y a una mala asignación de recursos[39].

Ante esta primera dificultad se visualiza la segunda, equilibrar los presupuestos asignados por el Ejecutivo y lo solicitado por los Ministerios. Es decir, es complicado consensuar, dentro de la Administración Central, las propuestas de presupuesto entre el Ministerio de Hacienda y los demás ministerios. En general, hay importantes diferencias debido a que el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo responde a la estimación de recursos realizada por el Ministerio de Hacienda y el Presidente de la República. Dada la escasez de recursos, usualmente se prioriza y no se asignan todos los recursos solicitados por los ministerios.

Entonces, al tener recursos limitados y al no existir un programa único y consensuado, hay inconsistencias entre el programa financiero del Ministerio de Hacienda y el requerido por los ministerios. Al dotar de poder irrestricto al congreso para modificar o ampliar el presupuesto, los ministros gestionan ampliar sus presupuestos en el Congreso[40]. Contrario a lo expresado en esta problemática, al examinar la gestión presupuestaria del MEC desde 2010 a 2020 se encuentra que, en

[37] Esta información se recoge de una intervención en la Mesa técnica N° 3 realizada en enero de 2021

[38] Esta información se considera a partir de la opinión de una representante de la sociedad civil en la Mesa temática N° 1 realizada en febrero de 2021.

[39] Esta información se recopila a través de la entrevista realizada por el Especialista Nacional de Marco Legal a César Barreto, quien fue Ministro de Hacienda en el gobierno de Nicanor Duarte Frutos.

[40] Ídem.

general, los anteproyectos presentados por el MEC fueron inferiores a los presupuestos finalmente aprobados y sancionados, excepto en 2013 (Tabla 8).

**Tabla 8. Presupuesto del MEC (En guaraníes) años 2010 – 2020**

| Año | Anteproyecto | Proyecto Ejecutivo | Aprobado |
|---|---|---|---|
| 2010 | 2.600.757.437.910 | 2.850.314.686.417 | 2.935.370.675.660 |
| 2011 | 2.824.887.822.439 | 3.328.887.414.732 | 3.552.209.132.769 |
| 2012 | 3.283.070.752.430 | 3.649.971.719.441 | 4.262.019.656.067 |
| 2013 | 3.979.167.522.328 | 3.951.706.916.052 | 4.160.670.611.715 |
| 2014 | 4.091.489.796.496 | 4.104.321.581.788 | 4.247.691.539.122 |
| 2015 | 4.341.934.398.883 | 4.627.386.758.262 | 4.658.247.616.528 |
| 2016 | 4.803. 857.954.748 | 4.877.266.536.182 | 4.977.849.465.681 |
| 2017 | 5.371.974.606.640 | 5.574.856.937.684 | 5.284.950.117.145 |
| 2018 | 5.408.651.500.821 | 6.230.666.478.134 | 6.386.452.061.539 |
| 2019 | 6.368.358.373.149 | 7.214.400.262.139 | 7.160.441.176.853 |
| 2020 | 6.562.729.598.658 | 7.623.384.692.188 | 7.609.055.201.165 |

**Fuente:** Primer Informe del Especialista Nacional del Eje Marco Legal.

Estas dificultades establecen como nudo crítico la gestión inconsistente de recursos, la falta de coordinación entre actores, como también sustentan la necesidad de robustecer el funcionamiento institucional en temas presupuestarios. No se genera una revisión de cifras históricas de asignación de recursos por parte del Ministerio de Hacienda, lo solicitado por cada Ministerio y el Presupuesto General de la Nación aprobado. Tal revisión ayudaría a contrastar e identificar las diferencias entre los presupuestos aprobados que finalmente son ajustados por el Ministerio de Hacienda en la ejecución a través del plan financiero en la medida en que no sean gastos rígidos.

**Figura 4. Consideraciones sobre el proceso presupuestario y el presupuesto del MEC**

En la práctica existen problemáticas en el proceso presupuestario, por ejemplo, en algunas administraciones se han presentado indisciplinas por parte de ministros o altos funcionarios que en vez de defender el Proyecto de Presupuesto que han consensuado con el Poder Ejecutivo, han llevado propuestas propias ante la Comisión Bicameral de Presupuesto, para negociar la restitución de líneas recortadas por el Ministerio de Hacienda.

También ocurre que los parlamentarios pueden tener una agenda para su distrito, o a favor de algún grupo de interés, lo que ocasiona aumentos en el gasto al interior del Congreso. La falta de institucionalidad en el diálogo entre Gobierno y oposición y la ausencia de una disciplina de partidos, dificulta la posibilidad de acordar presupuestos coherentes con políticas a largo plazo. Finalmente, hay algunos ajustes necesarios que hace el Congreso, por ejemplo, en materia de crecimiento vegetativo, que muchas veces son omitidos por el Poder Ejecutivo ya sea por error, imprevisión, o por cumplir con las metas en cuanto al déficit fiscal.

Adicionalmente existe un proceso posterior que puede distorsionar el debate previo, debido a que el PGN no siempre considera un enfoque realista, ya sea porque no se incluyen gastos necesarios o porque se inflan los egresos por encima de las posibilidades de recaudación, en ocasiones se aprueba un presupuesto que

no se podrá ejecutar en su totalidad. Si bien la Constitución confiere amplias potestades al Congreso en materia de presupuesto, finalmente la ejecución del mismo queda a cargo del Ejecutivo, que define lo que se gasta en la práctica. En cuanto a gasto rígido, como remuneraciones de personal, existe poco margen para realizar recortes debido a que son gastos comprometidos, pero en otras materias, cuando el gasto está sobredimensionado o existe una baja recaudación de tributos, la inversión se puede ver perjudicada.

El Poder Ejecutivo cuenta con dos instrumentos normativos para implementar el PGN y ajustarlo a la recaudación de ingresos, el decreto reglamentario que anualmente establece directivas para la ejecución presupuestaria; y el plan de caja, que autoriza puntualmente cada egreso por institución.

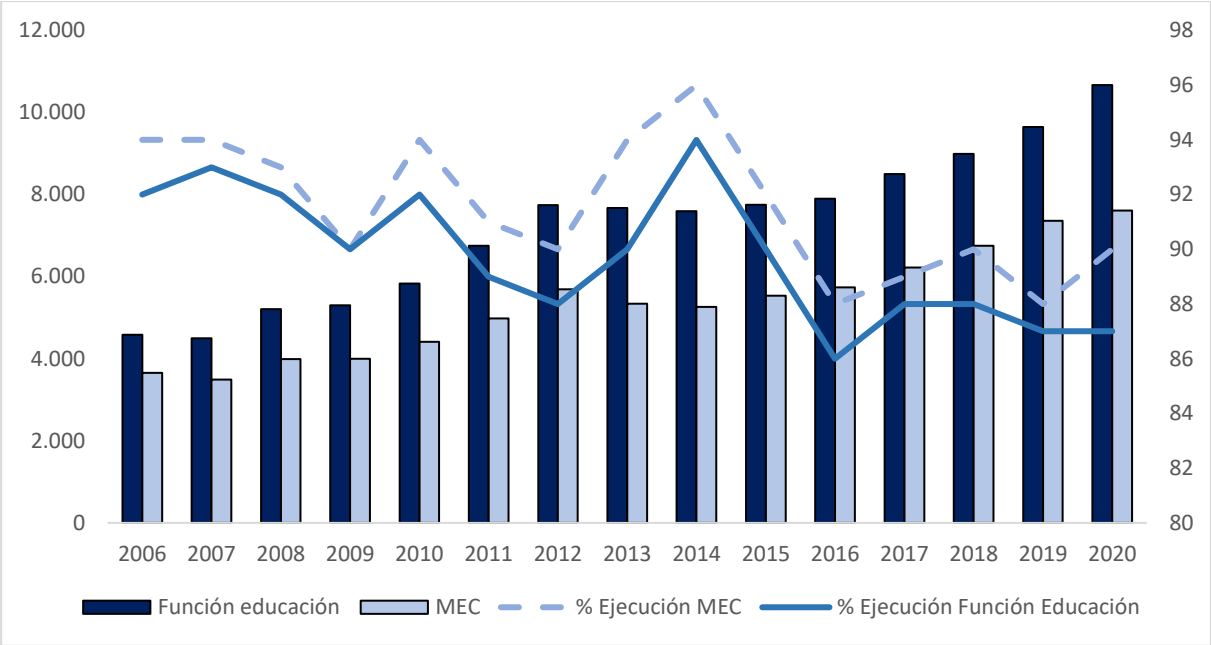
Algunas consideraciones sobre el Presupuesto del MEC entre los años 2010 y 2020: i) Los gastos rígidos ocupan gran parte de los egresos, quedando muy poco espacio para la inversión; ii) En el presupuesto vigente, el gasto en salarios representa el 85% del total, por lo que el debate anual del presupuesto del MEC se centra en las remuneraciones, si a esto se suma otros gastos rígidos alcanza el 89%; iii) Los recursos propios para gastos inversión se reducen al 0,2%; iv) En cuanto a la variación de lo proyectado por el MEC, lo aprobado y lo ejecutado, se observa que en los últimos 10 años no ha habido una diferencia relevante entre la propuesta del MEC y el proyecto del PE; v) En todos los años, el Proyecto del PE ha sido superior al del MEC en lo referente a remuneraciones, dado que las presiones por mejoras salariales se intensifican fundamentalmente durante los meses en que el MH elabora el proyecto del PE. Sin embargo, los aumentos salariales más altos se han registrado en el Congreso; vi) Igualmente, en general el texto del MH siempre ha contemplado mayores recursos que el proyecto del MEC; vii) En todos los años estudiados el gasto efectivamente realizado fue menor que el aprobado por ley.

**Fuente:** Informe Especialista Nacional de Marco Legal sobre la base de documentos oficiales, experiencias y entrevista al Dr. Fernando Masi, miembro investigador de CADEP.

## 1.5 Nivel de financiamiento y su evolución

En cuanto al nivel de financiamiento, el Presupuesto General de la Nación dirigido a la función educación aumentó de 2,3 billones de guaraníes en 2006 a 10,7 billones en 2020. Por su parte, el presupuesto del MEC aumentó de 1,9 billones en 2006 a 7,6 billones en 2020. En términos reales, controlando por inflación, el presupuesto de la función educación aumentó en un 133%, mientras que el presupuesto del MEC aumentó en un 108% entre 2006 y 2020, es decir, en 14 años duplicaron su presupuesto inicial (Gráfico 4).

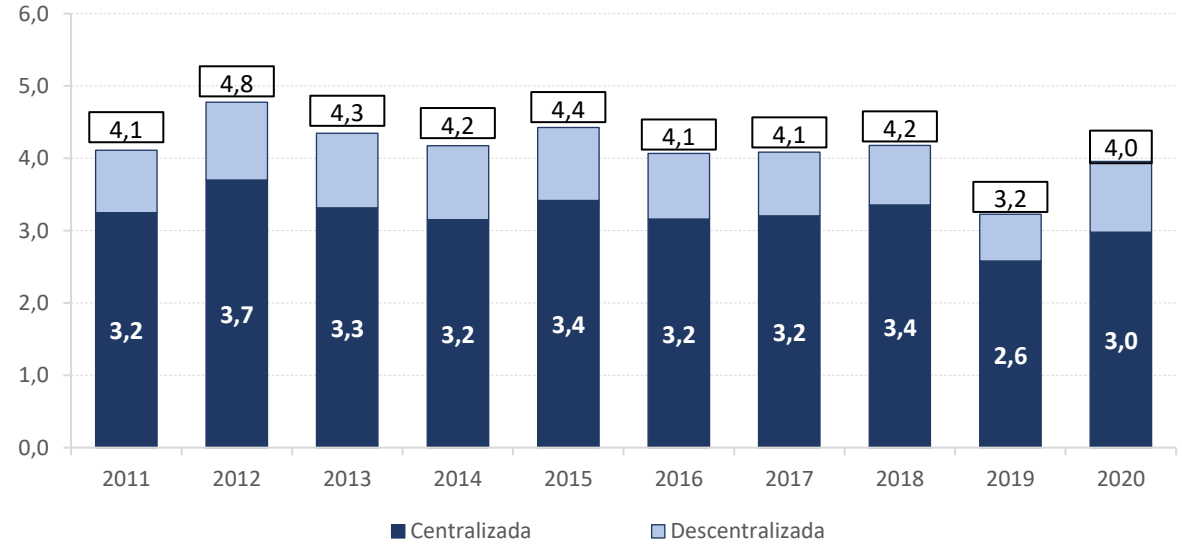
**Gráfico 4. Evolución del presupuesto en función educación y del MEC (en miles de millones de Gs. de diciembre 2019) y porcentaje de ejecución, años 2006 – 2020.**




**Fuente**: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central

Con respecto a la evolución del gasto en educación como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), se observa un alza sustantiva entre 2011 y 2012, pasando de 4,1% a 4,8%, lo cual se explica por el aumento de los salarios docentes en dichos años. Además, la creación del FONACIDE y FEEI en 2012 también podrían haber contribuido. Posteriormente y hasta 2016 este porcentaje disminuyó gradualmente para ubicarse en el 4,1% que se mantenía al inicio del periodo hasta 2017. Es decir, el aumento en términos nominales del presupuesto ejecutado en educación se condice con el crecimiento económico, manteniendo estable su proporción como porcentaje del PIB. Para 2019 el gasto en educación disminuye considerablemente en relación con la tendencia que se llevaba desde 2011, por lo que es necesario analizarlos con cierto cuidado Finalmente, en 2020 este porcentaje aumenta, posicionándose en 4,0% (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Evolución del presupuesto ejecutado en función educación, centralizada y descentralizada (en porcentajes del PIB), años 2011 – 2020**




**Fuente**: Ministerio de Hacienda (Visualización de presupuesto), 2020.

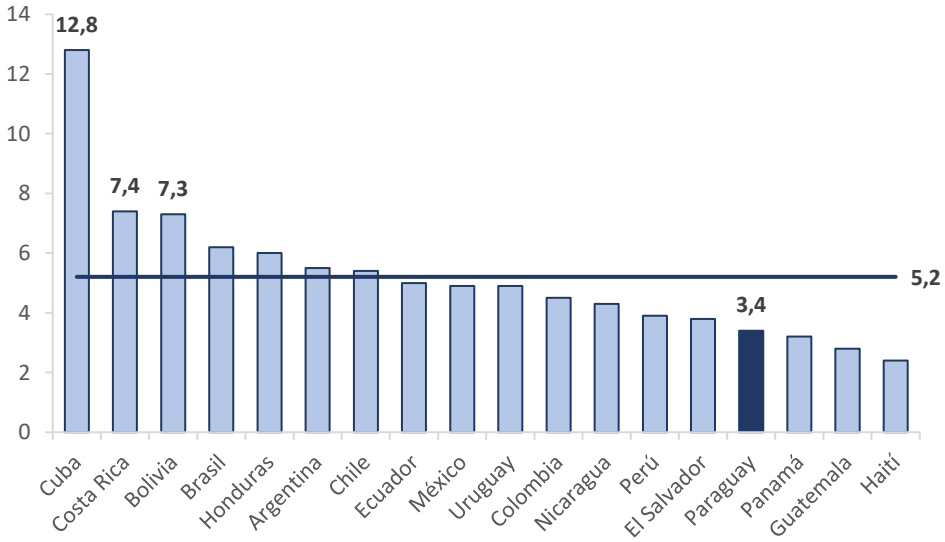
Pese a que se evidencia una evolución del presupuesto y gasto en educación en términos nominales y reales, como proporción del PIB la tendencia no se dirige al alza. Considerando las dificultades que imperan en materia de mejoramiento escolar y ejecución del presupuesto asignado, se podría requerir no solo una reorganización presupuestaria, sino una mayor proporción de recursos para financiar el sistema educativo y capacidad de ejecución de estos. A continuación, se expone cómo se comporta Paraguay con respecto al resto de América Latina.

## 1.6 Comparación indicadores internacionales

Si bien las mediciones internacionales no siempre consideran los mismos parámetros que las fuentes oficiales de cada nación (razón por la que los niveles pueden variar con respecto a los valores reportados anteriormente), la comparación con otros países permite establecer relaciones generales de posicionamiento sobre los niveles de gasto educativo entre países. De esta forma, el propósito de este análisis no es entrar al detalle de las cifras, sino, realizar una comparación general para situar la relación de gasto que tiene Paraguay con respecto a América Latina.

Utilizando los indicadores del Banco Mundial, el gasto público en educación de Paraguay habría sido un 3,4% del PIB en 2016, 1,8 puntos porcentuales menor al promedio de la región, ubicándolo en el lugar número 15 de un total de 18 países, superando solo el gasto de Panamá, Guatemala y Haití. Según estas mediciones, Cuba sería el país que más gasta en educación como porcentaje de su PIB, alcanzando un 12,8% y le sigue Costa Rica y Bolivia con 7,4% y 7,3%, respectivamente (Gráfico 6). Debido a que el porcentaje es menor al que presentan las cifras oficiales, es necesario observar con cautela las conclusiones que se obtienen de este gráfico, ya que por un lado podrían corresponder a una medición estandarizada donde se pueda rescatar el posicionamiento de cada país, pero también podría haber errores de medición en algunos países, por ejemplo, al no considerar gasto de instituciones descentralizadas.

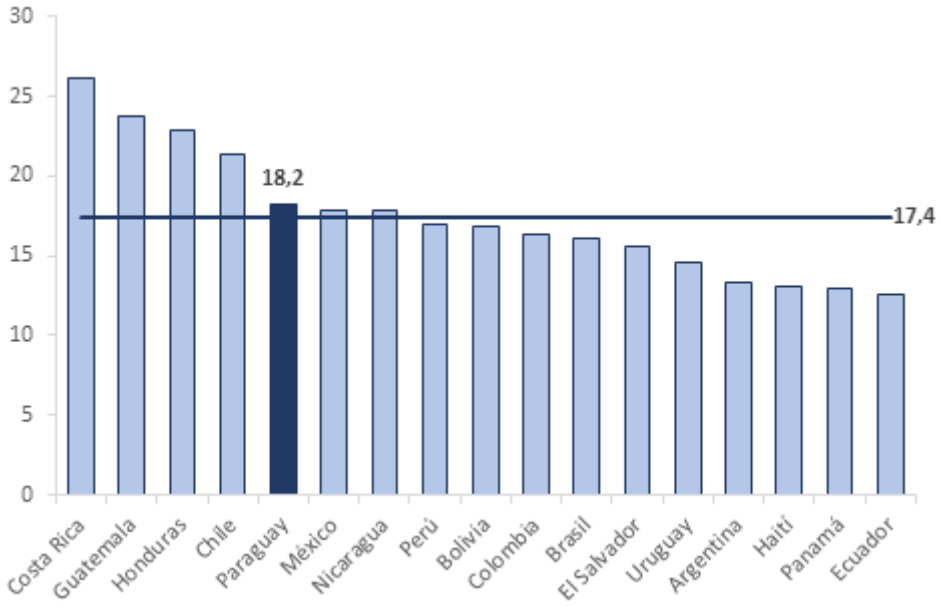
**Gráfico 6. América Latina (18 países): Gasto público en educación (en porcentajes del PIB), en torno al año 2017**



**Fuente**: Elaboración propia a partir BM, 2020[41].

En relación con el gasto público en educación como proporción del gasto público total, Paraguay se posiciona como el quinto país de mayor gasto relativo con un 18,2%. Esto es 0,8 puntos porcentuales mayor que el promedio de la región, solo superado por Costa Rica, Guatemala, Honduras y Chile. Dado que el gasto público en educación es relativamente alto cuando se considera sobre el total de gasto público, se podría concluir que el problema del bajo financiamiento en educación sería una consecuencia del bajo gasto público en general, derivado de una carga tributaria insuficiente (Gráfico 7).

**Gráfico 7. América Latina (17 países): Gasto público en educación, (en porcentajes del Gasto de Gobierno), en torno al año 2017[42]**




**Fuente**: Elaboración propia a partir información del Banco Mundial, 2020.

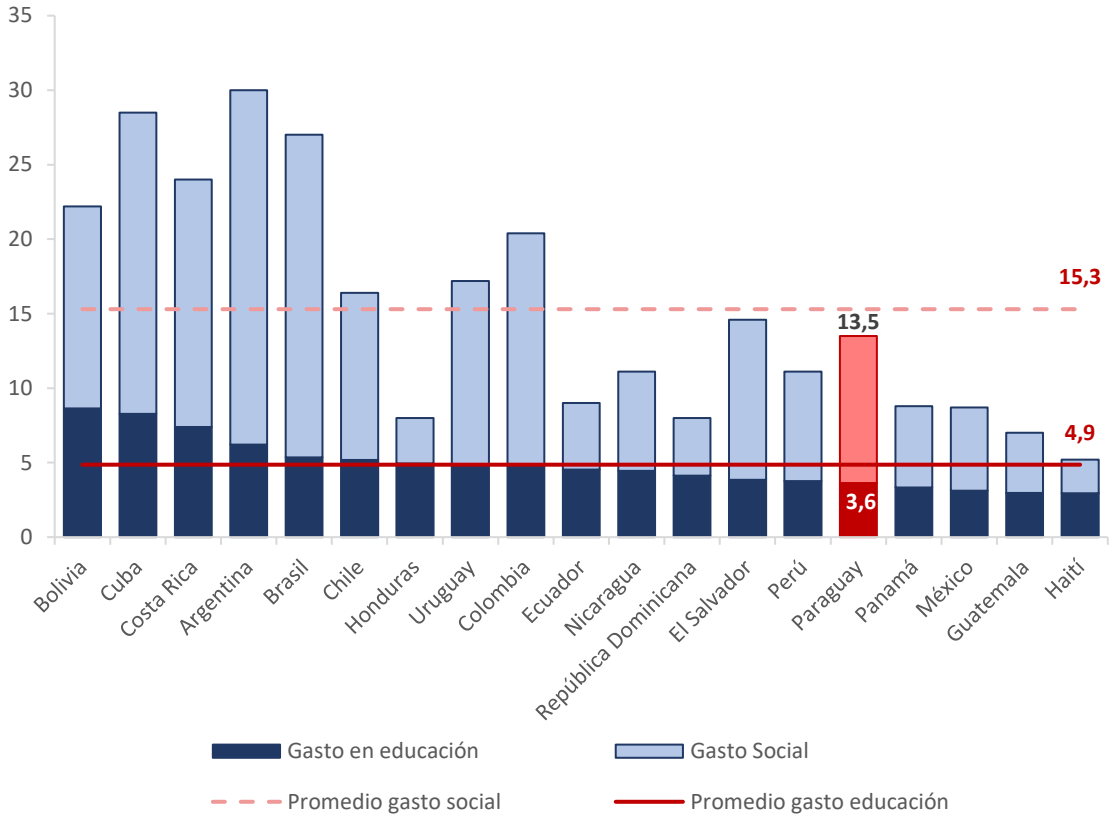
A partir de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se observa nuevamente que Paraguay se encuentra dentro de los países con menor gasto público en educación de la región, exhibiendo un gasto de 3,6% del PIB, esto es, 1,4 puntos porcentuales bajo el promedio de América Latina. Con respecto al gasto social (que incluye salud, educación, medio ambiente, protección social, cultura y recreación, vivienda y servicios comunitarios), Paraguay también se

[41] En Cuba se consideran los datos de 2010; para Panamá se exponen los datos de 2011; para Brasil, Honduras y Ecuador los datos son de 2015 y para México y Paraguay se utilizan los datos de 2016. Para el resto de los países los datos expuestos corresponden al año 2017.

[42] En Panamá se exponen los datos de 2011; para Brasil, Honduras y Ecuador los datos son de 2015 y para México, Nicaragua y Paraguay se utilizan los datos de 2016. Para el resto de los países los datos expuestos corresponden al año 2017.

encontraría bajo el promedio de la región, con un gasto de 13,5% del PIB, 1,8 puntos porcentuales inferior al promedio de América Latina (Gráfico 8).

**Gráfico 8. Gasto social y gasto en educación del Gobierno (en porcentajes del PIB), año 2018**



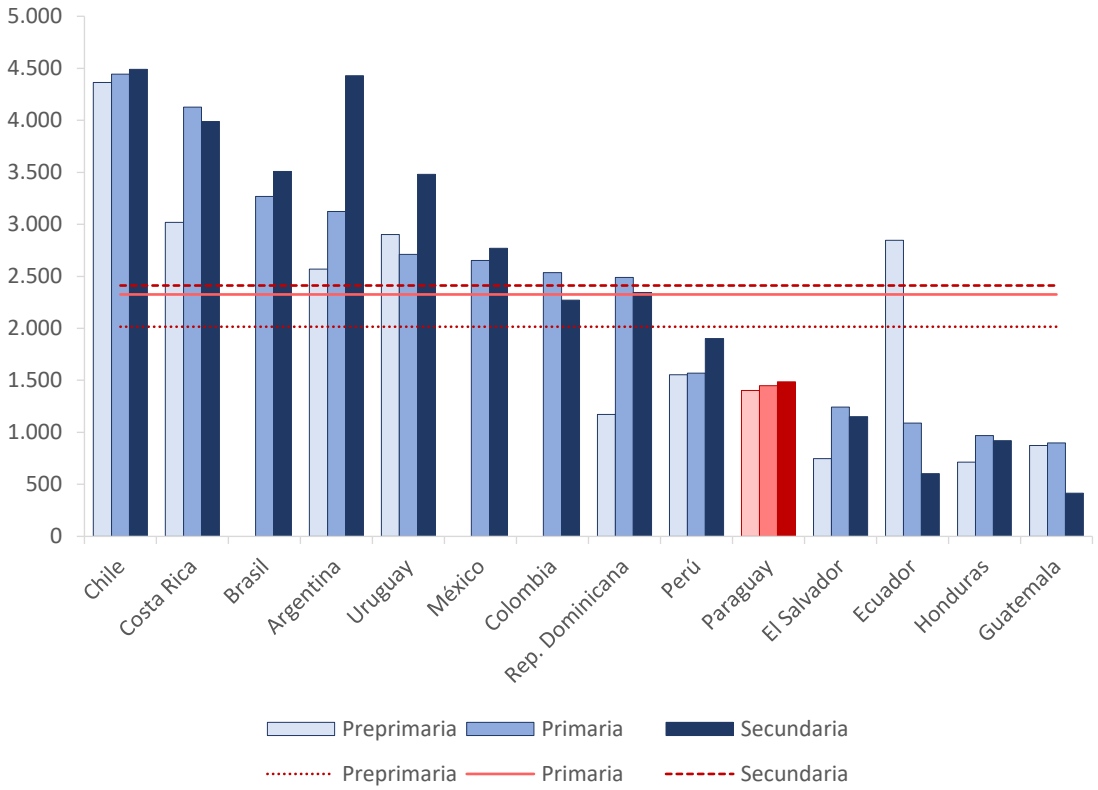

**Fuente**: Elaboración propia a partir de información de CEPAL, 2020.
**Nota**: Los casos de Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay corresponden a gastos del Gobierno Central; Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Paraguay y Perú corresponden a gastos del Gobierno General; Argentina y El Salvador corresponde a gasto del sector público.

Es importante notar que, en la medición del gasto social, en específico en el ámbito educativo, de Paraguay se está considerando el gasto de Organismos de la Administración Central, Entidades descentralizadas (Gobiernos Departamentales) y Municipalidades, a diferencia de 11 países en los que solo se contempla el gasto del gobierno central. Pese a esta "ventaja" en la inclusión del gasto, Paraguay sigue presentando cifras menores al promedio de la región.

Con respecto al gasto público por estudiante en 2016, considerado en dólares de 2011 y ajustado por la paridad de poder de compra para poder realizar la comparación regional, se encuentra que el gasto de Paraguay se ubica en décimo lugar en un conjunto de catorce países que presentan información. El gasto por estudiante de Paraguay en primaria (I° y II° ciclo de básica) y secundaria (III° ciclo de básica y educación media) sería el segundo menor entre los países de ingreso medio alto de la región, superado ampliamente por Costa Rica, Brasil, Argentina, México, Colombia y República Dominicana. Los países de ingreso medio con un gasto similar por estudiante en primaria serían Perú y Ecuador. En la cota superior de gasto por estudiante en todos los ciclos se encuentran los países de ingreso alto como Chile y Uruguay, y los de ingreso medio alto que presentan un elevado gasto en educación como porcentaje de su PIB, como Costa Rica, Brasil y Argentina. Mientras que en la cota inferior se sitúan los países de ingreso medio bajo como El Salvador, Honduras y Guatemala y algunos de ingreso medio

alto como Ecuador y Paraguay que presentan un gasto en educación menor al promedio de la región (Gráfico 9).

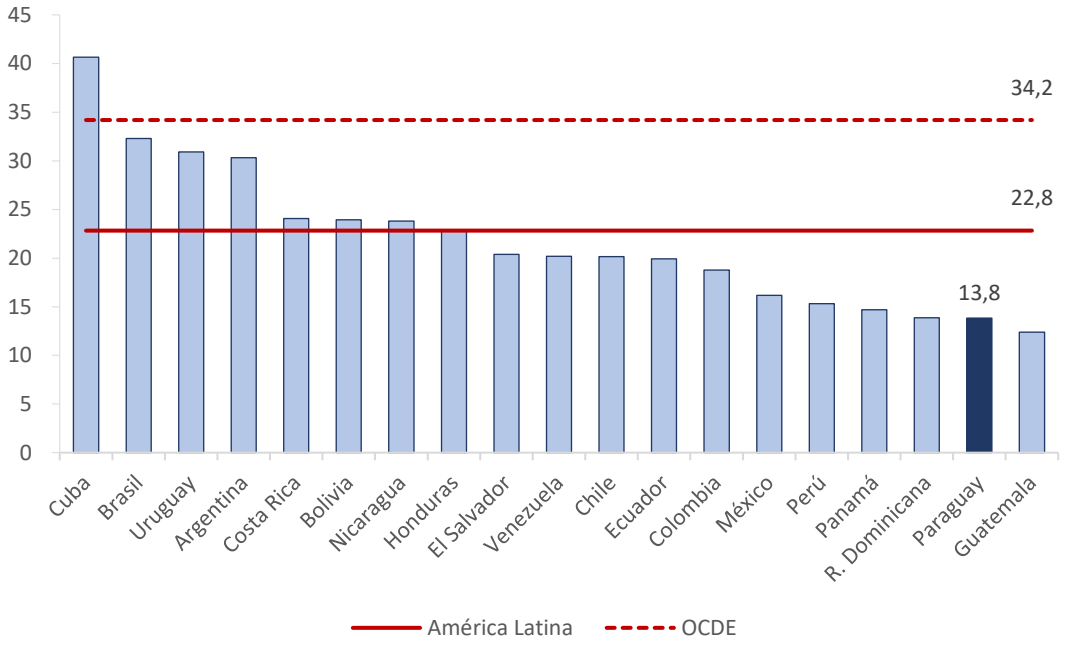
**Gráfico 9. Gasto público anual por estudiante según nivel educacional en América Latina (en US$ PPP constantes de 2011), año 2016**




**Fuente**: Elaboración propia a partir de información de la base de datos de la UNESCO (en línea) Extraído el 05 de mayo de 2020: http://data.uis.unesco.org/
**Nota:** Los datos de Brasil corresponden a 2015 y los de Honduras a 2013.

En cuanto a ingresos tributarios, la presión fiscal de Paraguay, cálculo que incluye las cotizaciones a la seguridad social, fue la segunda menor en América Latina en 2017 ubicándose en 13,8% del PIB, 9 puntos porcentuales por debajo del promedio de la región y 20,4 puntos porcentuales menor al promedio de los países de la OCDE. Esto se condice con el reducido porcentaje de gasto público social y en educación (Gráfico 10).

**Gráfico 10. Ingresos tributarios como porcentaje del PIB en países de América Latina (en porcentajes), año 2017**




**Fuente**: OCDE, 2020.

Si bien Paraguay ha presentado considerables aumentos en la magnitud de su gasto público en educación, este crecimiento no se debe necesariamente a la mayor asignación de recursos dirigidos a educación en términos de PIB o de gasto de gobierno, sino que responde principalmente al sustantivo y estable crecimiento económico que ha presentado en la última década, con un promedio de 4,9% entre 2010 y 2018, solo mermado en 2019 en un contexto de recesión a nivel regional (CEPAL, 2019b). Según la categorización del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Paraguay presenta un índice de desarrollo humano alto, de 0.741 en 2018 y 0.743 en 2019, pero que lo ubica en una posición inferior a los países Latinoamericanos y el Caribe (0.766)[43]. Además, es importante mencionar que el país ha tenido una reducción de la vulnerabilidad moderada, exhibiendo en 2020 una proporción de pobreza del 26,9%; en 2019 23,5% y en comparación a 2010, 39,0% de acuerdo con los datos del Banco Mundial e INE. De esta forma, Paraguay evidencia mejoras notables en su desarrollo económico, sin embargo, en el capítulo 4 se observará que esto no se ha traducido a mejoras en la calidad educativa. Por tanto, se hace imperante estudiar cómo opera el sistema educativo paraguayo y por qué las mejoras en indicadores sociales y económicos no han generado, a su vez, un mejor desempeño escolar.

[43] El índice de desarrollo humano (IDH) es una medida que agrupa el progreso a largo plazo de tres dimensiones fundamentales y básicas para el desarrollo humano: una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y un nivel de vida digno. Esta información se encuentra en la página oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre Desarrollo Humano 2020. Recuperado de: http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/PRY#

## 1.7 Resumen

En este capítulo se presentan tres principales debilidades. La primera refiere a la necesidad de coordinación entre la figura del MEC y la organización del FEEI, para alinear sus objetivos y facilitar los procesos de gestión de los proyectos de mejoramiento escolar. La segunda, son las problemáticas en cuanto a decisiones presupuestarias entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y al interior de los mismos, que requieren de institucionalizar el diálogo entre Gobierno y oposición para generar pactos y mejorar la disciplina en el proceso presupuestario. La tercera, es la descoordinación entre los distintos actores que manejan presupuesto en función educación, desde la Administración Central y las gobernaciones departamentales y municipales.

El punto en común entre estas tres dificultades sería la articulación entre los actores relevantes que intervienen en las decisiones de financiamiento de la educación pública. A su vez, se reconoce el avance del presupuesto orientado a resultados, ya que permite encauzar la asignación de recursos de manera menos estática y su desventaja, el fraccionamiento y desvinculación con la planificación educativa del MEC. Por otra parte, se presenta un aumento significativo en el presupuesto dirigido a educación, y como proporción del gasto público. Sin embargo, en términos comparativos a nivel de la región, Paraguay – como consecuencia de la baja presión tributaria – es uno de los países con menor inversión en educación como porcentaje del PIB y por estudiante. Así, un desafío importante es aumentar los recursos destinados a educación.

# 2. Distribución del Financiamiento

## 2.1 Marco Teórico

En este apartado se observan dos formas complementarias de entender la distribución del financiamiento con miras a la calidad del gasto. En primer lugar, desde un enfoque de derecho se considera la trayectoria escolar completa, enfatizando la cobertura, acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo como primer paso. Mientras que la segunda forma señala la prioridad estatal para la inversión hacia los distintos niveles escolares.

De esta forma, el derecho a la educación se concibe como el acceso a un sistema educativo de calidad que le permita a los estudiantes desarrollar aprendizajes y habilidades. Bajo esta concepción la cobertura, acceso y permanencia de los estudiantes en el sistema educativo es fundamental, puesto que son las primeras condiciones que se deben garantizar para desarrollar otros factores relevantes en la escuela (como la participación activa de los estudiantes en su aprendizaje, o aprendizajes con sentido para la vida). En un estudio reciente, el BID evidencia que una característica de los sistemas educativos en América Latina es la baja cobertura en el acceso a educación inicial (en específico de 4 a 5 años). En los primeros niveles de escolaridad se observa un déficit en garantizar un ingreso oportuno al sistema escolar, que posteriormente aumenta las posibilidades de abandono (SURA y Reduca, 2018).

En esta línea, se debe invertir, reorganizar, potenciar y/o priorizar recursos en el financiamiento educativo. En términos de la priorización del gasto en el sistema escolar se evidencia que la inversión en la primera infancia es la que tiene mayor retorno (SURA y Reduca, 2018). No obstante, un sistema educativo puede mejorar sustantivamente, en términos de desempeño, independiente del nivel escolar en que se genere la intervención (McKinsey, 2010). Por ejemplo, Paraguay presentó en su proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2020 dos programas sustantivos que refieren a temas de permanencia y calidad educativa, así el 4,6% del presupuesto del MEC se destinará a la calidad del aprendizaje, buscando aumentar la cantidad de instituciones educativas de EEB y EM que implementan innovaciones pedagógicas y tecnologías de información y un 1,1% del presupuesto del MEC se asignará a aumentar la tasa de retención escolar en EM.

A partir de lo anterior, este capítulo analiza la distribución del financiamiento desde cuatro perspectivas. Primero, se expone cómo se distribuye el presupuesto del MEC mediante los programas que financia. Luego, la distribución según la orientación del presupuesto que se comprende desde el acceso, calidad y gestión. Continúa con la distribución del gasto por nivel educativo (educación inicial, básica y media). Se finaliza con las clasificaciones por función, desglosando el gasto por infraestructura escolar.

## 2.2 Distribución por programas

Una forma de analizar la distribución del presupuesto del MEC es respecto de los programas que financia. El primero es el **Programa Central** que comprende las actividades orientadas a la gestión institucional, es decir, aquellas de apoyo transversal para todos los programas de la institución, y/o aquellas misionales que tengan un resultado esperado pero que no arrojen una producción final. Puede tener proyectos de inversión siempre y cuando los mismos sean destinados al fortalecimiento institucional y no se vinculen a los resultados de los programas presupuestarios sustantivos. El segundo**,** las **Partidas no asignables a programas** son programas que no expresa un resultado y no genera productos. Se originan de las obligaciones o compromisos del Estado para la atención de una finalidad específica, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes (p.e. deuda pública, obligaciones generales del Estado, transferencias consolidables, entre otras). Por último, los **Programas Sustantivos** refieren a un conjunto de actividades y/u obras ordenadas que reflejan un proceso productivo orientado hacia un resultado (cadena de valor), y por ende que resuelve un problema específico, en un periodo de tiempo determinado.

El programa central comprende un 87,3% del presupuesto total del MEC en 2020 y se desglosa en 18 funciones, de las cuales 10 se relacionan con brindar servicio educativo en diferentes niveles como la educación inicial, básica, media y superior no universitaria, y en consideración de los estudiantes con necesidades específicas de apoyo, la educación escolar indígena, la educación de adultos, formación en otras áreas relevantes como la música y el arte, y los centros regionales de formación docente. A su vez, se encarga de la gestión administrativa institucional, donde asigna un 11% del presupuesto, y otras siete tareas relativas a la planificación, monitoreo, difusión, evaluación y otorgamiento de becas para la educación superior (Tabla 9).

**Tabla 9. Presupuesto Ministerio de Educación y Ciencias por programa y proyectos educativos, (en miles de millones de Gs. y en porcentajes del presupuesto del MEC), año 2020.**

| Programa y proyectos | Presupuesto en miles de millones de Gs. | Porcentaje del presupuesto del MEC |
|---|---|---|
| **Programa Central** | **6.639** | **87,3** |
| Gestión administrativa institucional | 836 | 11,0 |
| Brindar servicio educativo en educación inicial | 23,7 | 0,3 |
| Brindar servicio educativo en primer y segundo ciclo EEB | 3.788 | 49,8 |
| Brindar servicio educativo en el tercer ciclo de la EEB y EM | 1.446 | 19,0 |
| Atención a educación superior y ciencias | 55,6 | 0,7 |
| Formación de músicos en los distintos géneros de música | 15,4 | 0,2 |
| Brindar servicios educacionales a jóvenes y adult. de 15 años y más | 335 | 4,4 |
| Brindar servicio educativo en centros regionales de educación | 80,1 | 1,1 |
| Servicios educativos a estudiantes con nec. específicas de apoyo | 18,8 | 0,2 |

| Programa y proyectos | Presupuesto en miles de millones de Gs. | Porcentaje del presupuesto del MEC |
|---|---|---|
| Promover talento y formación artística | 1,0 | 0,0 |
| Brindar atención a instituciones de educación escolar indígena | 4,9 | 0,1 |
| Otorgar becas para educación superior | 7,8 | 0,1 |
| Planificación y monitoreo de la política educativa nacional | 0,4 | 0,0 |
| Difundir la investigación educativa | 0,1 | 0,0 |
| Evaluar calidad educativa | 3,4 | 0,0 |
| Promover políticas para el desarrollo de educación y ciencias | 2,1 | 0,0 |
| Fomento y apoyo operativo para la ejec. de proyectos del MEC | 7,8 | 0,1 |
| Difusión y diseño de la estrategia de transformación educacional | 11,6 | 0,2 |

**Fuente**: Elaboración propia a partir de la Ley Nº 6469/2020

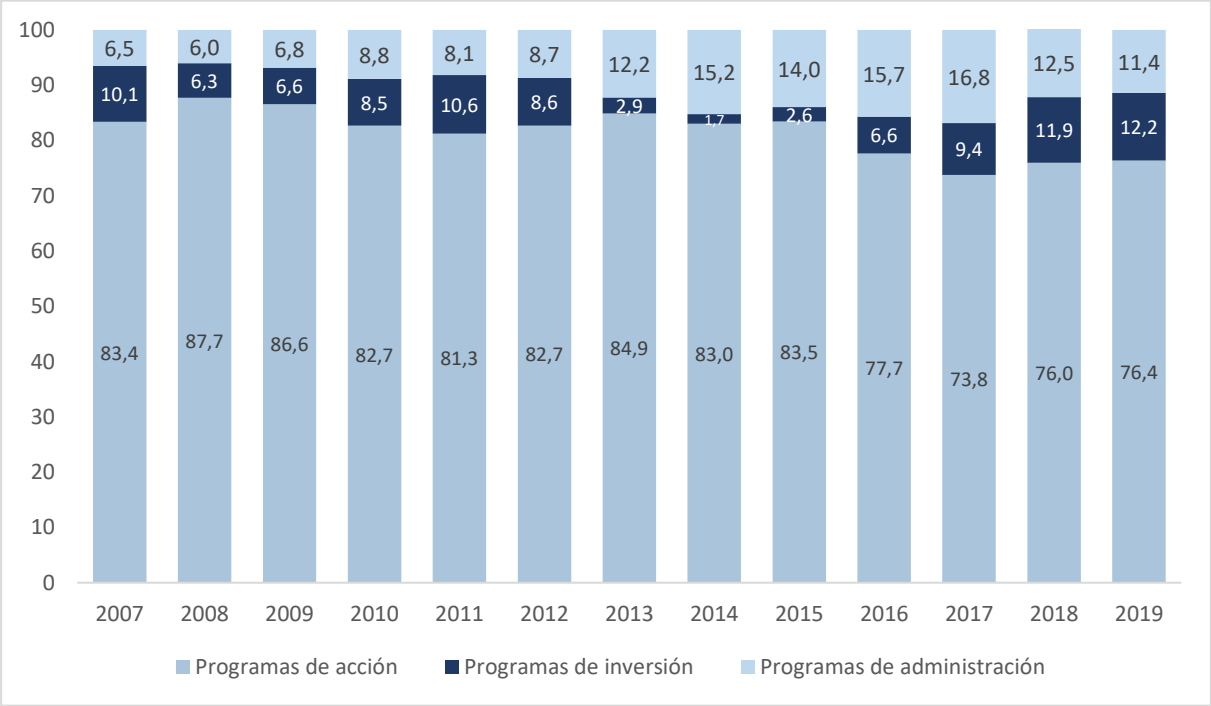
Como se detalló en la sección de decisiones presupuestarias, adicional al programa central, hay un 12,7% del presupuesto del MEC, financiado en un 76% con recursos del FEEI, que es destinado a programas con objetivos específicos de mejoramiento educativo en el marco del presupuesto orientado a resultados. En términos presupuestarios hay una limitante al analizar los proyectos del FEEI, ya que, por normativa de la inversión pública, los recursos que no se hayan ejecutado en los años correspondientes, se acumulan para el presupuesto del siguiente año, hasta que se modifique la etapa de cierre del programa y se actualice el horizonte temporal y los gastos que se realizarán en los periodos siguientes. Por esto, el presupuesto de los programas sustantivos, en específico el 9,7% que les corresponde a los proyectos del FEEI, se encuentra sobreestimado, ya que no se espera ejecutar la totalidad de esos recursos en el año 2020.

Hasta 2019, previo a la implementación del presupuesto por resultados, el presupuesto del MEC se desglosa por Tipo de Presupuesto: “Tipo 1 - Programas de administración”, “Tipo 2 - Programas de acción” y “Tipo 3 - Programas de inversión”. Los programas de acción se encargaban de asegurar la entrega del servicio educativo y ahora forman parte del Programa Central del MEC. Los programas de administración estaban conformados por las tareas relativas a la gestión del Ministerio, y por las transferencias a Entidades Descentralizadas. Desde 2020, la gestión administrativa forma parte del programa central, mientras que las transferencias a Entidades Descentralizadas se encuentran separadas en una sección de “Partidas no asignables a programas”[44]. Como se mencionó anteriormente, si bien este financiamiento se encuentra dentro del ejercicio presupuestario del MEC, no corresponde a recursos que pueda decidir, ni administrar, solo son transferencias establecidas en el PGN, que realiza hacia las Universidades Nacionales y otras Entidades Descentralizadas. Por su parte, los programas de inversión, ahora se dirigen a componer la mayor parte de los programas sustantivos, igualmente dirigidos al fortalecimiento de la calidad educativa, entre otros objetivos.

[44] Si bien no se visualiza como un cambio sustantivo en la estructura del presupuesto, este reordenamiento permite mayor orden y una mejor apreciación de lo que efectivamente administra el MEC y que corresponde a transferencias a otras entidades con gasto en educación.

Entre 2007 y 2019 hubo una disminución de la proporción de los programas de acción en el total del presupuesto, pasando de componer el 83,4% al 76,4%, esta participación no tiene una trayectoria continua, pero tiende a la baja. Los programas de administración siguen una trayectoria ligeramente más estable a partir de 2013, pero aun así es variable y con una media de 13%. Por su parte, los programas de inversión han tenido una trayectoria absolutamente variable, con una disminución de 10,1% en 2007 a 6,3% en 2008. Se mantienen entre 2008 y 2012, para disminuir sustantivamente en 2014, donde alcanzó apenas un 1,7% del presupuesto del MEC. En 2015 presenta un crecimiento sostenido hasta alcanzar un 12,2% en 2019. De esto se desprende que el presupuesto dirigido a mejoramiento escolar ha sido muy inestable en la última década, y aunque existe un aumento desde 2014 debido a la creación del FEEI[45], es necesario considerar la acumulación de los fondos no ejecutados en el presupuesto de los años siguientes (Gráfico 11).

**Gráfico 11. Evolución de la proporción del presupuesto aprobado del MEC por programas (en porcentajes del presupuesto del MEC), años 2007 - 2019**




**Fuente**: Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Ministerio de Hacienda

Existe una volatilidad generalizada del presupuesto aprobado en los tres programas de gasto del MEC, que podría dar cuenta que la estructura de gasto no sigue una estrategia definida a largo o mediano

[45] Se debe considerar también que, de 2015 a 2019, programas y/o instancias que formaban parte del presupuesto del MEC, se han convertido en Secretarías de Estado como el caso del Viceministerio de Cultura hoy Secretaría Nacional de Cultura; el Viceministerio de la Juventud, hoy Secretaría Nacional de la Juventud. Otras se han convertido en Entidades Descentralizadas como el caso del Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO), hoy Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad SENADIS; el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES); la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES); el Instituto Superior de Bellas Artes (ISBA); el Instituto Superior de Educación "Dr. Raúl Peña", hoy Instituto Nacional de Educación Superior (INAES); lo que ha implicado disminuciones al presupuesto del MEC.

plazo, sino que se establece en función de la coyuntura o los recursos disponibles. Sin embargo, no se cuenta con suficiente información para asegurar esa suposición.

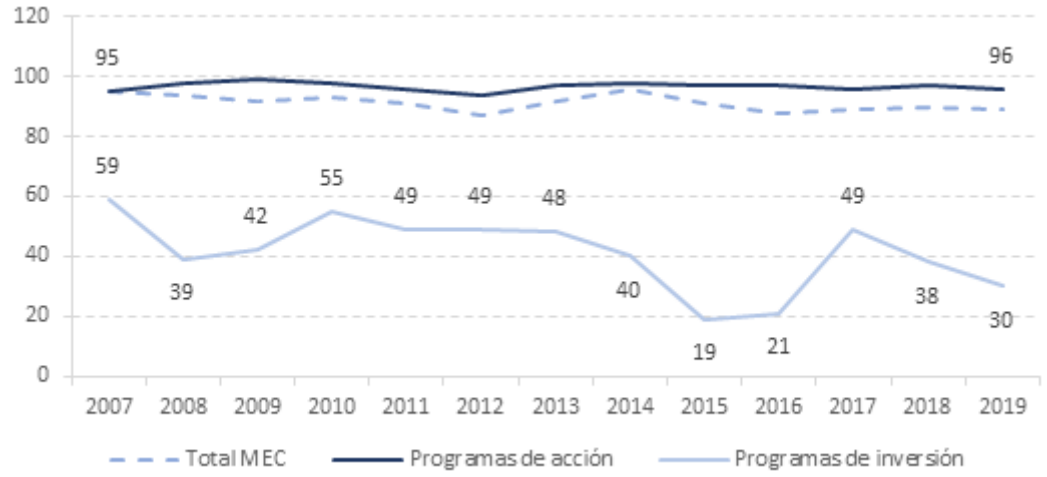
Además de evaluar el presupuesto aprobado, es necesario analizar qué ocurre con el financiamiento en una etapa posterior, cuando se efectúan los pagos. El ejercicio fiscal que define el financiamiento público que tendrá el MEC, considera tres etapas del presupuesto: el presupuesto aprobado, el plan financiero y el presupuesto ejecutado. El presupuesto aprobado corresponde a una previsión de los recursos que ingresarán al Estado y su potencial distribución entre los distintos organismos públicos. Aunque estos son autorizados por ley, no necesariamente se cumplen a cabalidad, ya que su funcionamiento está sujeto al flujo de caja y gestión financiera de las instituciones. Por su parte, el presupuesto ejecutado corresponde a los ingresos y egresos que efectivamente se realizaron durante el año.

En la mayoría de los países, el presupuesto aprobado difiere del presupuesto ejecutado, ya que el primero proporciona un monto referencial para los ministerios al inicio del año fiscal, pero no asegura el abono de esos recursos a lo largo del periodo. Finalmente, el plan financiero considera las variaciones de caja mensualmente y ajusta el presupuesto aprobado del MEC en función de las posibilidades reales de financiamiento y considerando la priorización de algunos proyectos y la postergación o reducción de otros. Este puede ser superior o inferior al presupuesto aprobado inicialmente (Observatorio Educativo Ciudadano, 2019; CADEP 2011).

En términos históricos, desde 2007, el porcentaje de ejecución del presupuesto aprobado del MEC ha oscilado entre un 88% y un 96%, con una tendencia bastante uniforme, pero con ligeras variaciones entre 2013 y 2015. Este porcentaje se descompone entre la ejecución del programa central del MEC que se encuentra entre un 94% y 98%, y la ejecución de los programas de inversión (desde 2020 reorientados en programas sustantivos) que sigue una trayectoria muy volátil de entre un 19% y un 59% (Gráfico 12). La estabilidad de la ejecución del programa central del MEC radica en que son gastos rígidos como pago de salarios y servicios básicos, y derivan de una asignación poco flexible hacia las instituciones educativas.

Por otra parte, los proyectos de inversión se orientan al mejoramiento educativo y posterior a 2014 son financiados mayoritariamente por fondos del FEEI. Su ejecución (Gráfico 12) suele ser más inestable ya que la gestión de los proyectos presenta diversas problemáticas, desde la discusión conceptual sobre la implementación de las TIC, hasta dificultades con las empresas de construcción en el caso de la reparación y ampliación de instituciones educativas. Adicionalmente, se encuentra el efecto acumulativo de los fondos no desembolsados en el caso de los proyectos del FEEI que cuentan con una ampliación temporal (véase capítulo 1), que en alguna medida aumenta la proporción de recursos no ejecutados para el año siguiente. Así, se continúa ratificando la hipótesis sobre la falta de una estrategia de mejoramiento a mediano o largo plazo, que otorgue estabilidad a la inversión en programas prioritarios en calidad educativa.

**Gráfico 12. Evolución de la ejecución del presupuesto por programa del MEC (en porcentajes), años 2007 – 2019**




**Fuente:** Ejecución de presupuesto, datos suministrados por el MEC.

## 2.3 Distribución por ejes del Plan Nacional de Educación 2024

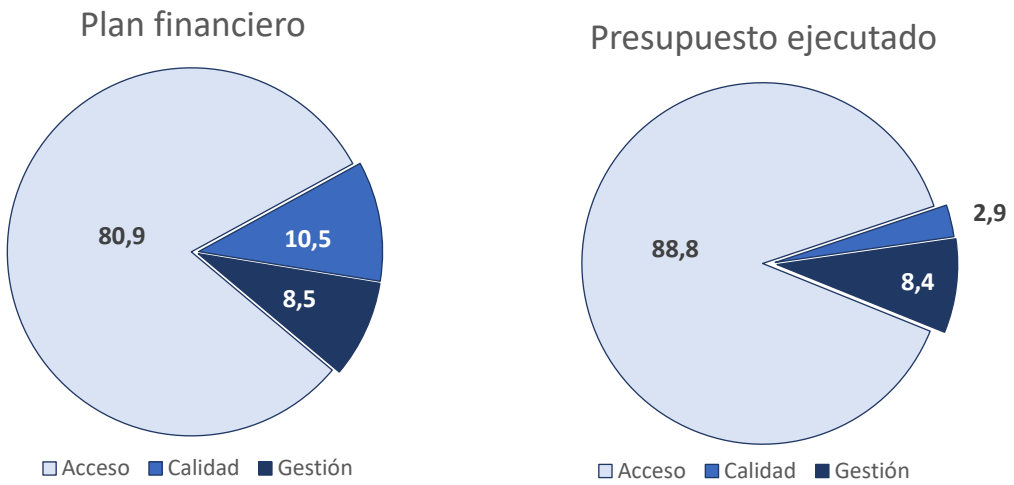
Otra forma de analizar el presupuesto es según su orientación con respecto, el Plan Nacional de Educación 2024 (PNE 2024) que considera tres ejes fundamentales: acceso, calidad y gestión. El acceso tiene relación con ampliar la cobertura, garantizando la oferta del servicio educativo para propiciar la entrada, permanencia y culminación oportuna de los estudios de la población en edad escolar, con énfasis en la población más vulnerable. Por otra parte, la calidad guarda relación con el mejoramiento de la educación pública a través de la investigación, capacitación e implementación de nuevas tecnologías. Finalmente, la gestión se relaciona con mejorar la eficiencia en la administración del MEC y las divisiones departamentales.

Entonces, según su objetivo, los programas en educación se pueden distribuir en distintas clasificaciones con respecto al eje estratégico en el que se enmarcan. En el eje de acceso se encuentran los gastos en remuneraciones y beneficios docentes, alimentación, kits escolares, becas, educación inclusiva, apoyo a la discapacidad, gratuidad en la enseñanza básica y media, atención a la primera infancia, educación escolar indígena, programas de alfabetización e iniciación profesional agrícola. En el eje de calidad se encuentran la adquisición de textos y materiales didácticos, equipamiento aulas temáticas, investigación, formación de profesionales y capacitación docente, instituto superior de educación, infraestructura, es decir, los proyectos principalmente financiados por el FEEI, y algunos con coparticipación del BID o la Unión Europea. En gestión se encuentran gastos relativos al Viceministerio de Culto, Conservatorio Nacional e Instituto de Bellas Artes, remuneraciones de administrativos, centros regionales, pago de deudas pendientes, servicios básicos, entre otros (Observatorio ciudadano, 2019).

Considerando lo anterior, es importante mencionar que, en 2016, el plan financiero del presupuesto del MEC se distribuyó en un 80,9% en gastos de acceso, un 10,5% a programas de calidad y un 8,5% a mejoramiento de la gestión. Esto posiciona al MEC como un organismo que orienta su gasto

fundamentalmente hacia el aseguramiento de cobertura educacional por sobre otras materias. Posteriormente, el presupuesto ejecutado total del MEC fue un 89% con respecto al plan financiero. Sin embargo, es importante notar que, según su orientación, la ejecución de los recursos fue desigual. Así, mientras en acceso y gestión, se ejecutó un 97% y 87% del presupuesto del plan nacional, respectivamente, en calidad este porcentaje de ejecución fue apenas un 24%. Esto permite reajustar las proporciones del presupuesto efectivo del MEC con respecto a los ejes del plan nacional, donde se obtiene finalmente que un 88,9% del presupuesto ejecutado se dirige a acceso, un 2,9% a calidad y un 8,4% a gestión (Gráfico 13).

**Gráfico 13. Plan financiero y presupuesto ejecutado del MEC, por ejes del Plan Nacional 2024 (en porcentajes del plan financiero), año 2016**




**Fuente**: Elaboración propia a partir de información del Observatorio Educativo Ciudadano, 2020.

Sumado al bajo nivel de financiamiento inicial que se otorga a los proyectos de calidad, la ejecución que alcanzan estos recursos es muy inferior a la que mantienen los otros ejes, y como se veía en la sección anterior, más volátil. Con respecto a ello se visualizan al menos dos nudos críticos[46]. El primero está relacionado con la falta de una adecuada gestión institucional para manejar estos recursos, ya que encuentran diversas trabas administrativas para efectuar los proyectos en los tiempos establecidos, y en muchos casos es necesario solicitar una extensión de plazos. Y la otra es que el financiamiento dirigido al eje de calidad procede de préstamos y donaciones, como las compensaciones económicas provenientes del FEEI, las donaciones de la Unión Europea y préstamos con organismos internacionales como el caso del BID, y se compone en menor medida de recursos propios (Observatorio Ciudadano, 2019). Así, no se puede profundizar en programas orgánicos de mejoramiento de la calidad de educación, dado que la mayor proporción de los recursos del tesoro se orientan a los otros dos ejes. Tampoco es posible financiar proyectos estructurales, a nivel nacional y de largo plazo, con financiamiento esporádico o incierto, como las donaciones y préstamos[47]. Por ende, nuevamente se presenta la problemática sobre la falta de estabilidad de los programas de

[46] Sin entrar en el debate de si el presupuesto inicial orientado a calidad es suficiente.

[47] Posterior a 2023 los aportes del FONACIDE sufrirán una reestructuración que podría aumentar su cuantía y cambiar su composición, y se estima que en torno a 2030 – 2034 podrían dejar de existir compensaciones por concepto de cese de energía, por lo que este fondo no se encuentra asegurado en el largo plazo.

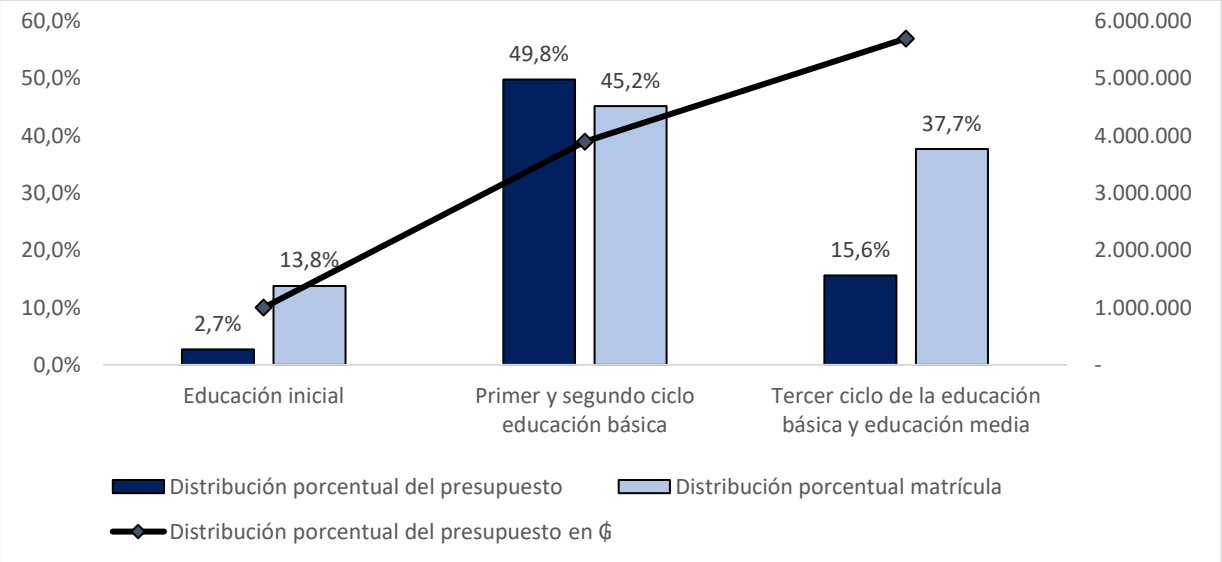
mejoramiento educativo y la dificultad de generar una estrategia de mediano o largo plazo para ejecutar gastos en acciones prioritarias.

## 2.4 Distribución por niveles y modalidades de educación

### a) Por niveles educativos

Otra forma de analizar la distribución del gasto es respecto de los niveles educativos. El presupuesto del programa central se desglosa de la siguiente forma: un 49,8% del presupuesto del MEC se dirige a financiar el acceso del primer y segundo ciclo de la educación básica; mientras que un 15,6% se orienta al acceso del tercer ciclo de la educación básica y la enseñanza media. Hasta 2019, el presupuesto dirigido a brindar el servicio educativo del tercer ciclo de la educación básica se encontraba junto al del primer y segundo ciclo de la básica. En 2020, teóricamente este presupuesto se separó y se unió al de la EM, pero en la práctica el 49,8% se dirige a financiar el acceso de toda la EEB, incluyendo el tercer ciclo, y el 15,6% se dirige solo al acceso en la EM. En relación con la matrícula escolar, la EEB abarcó un 65,9% en 2019 (compuesto por un 45,2% primer y segundo ciclo y 20,7% tercer ciclo), mientras que la EM alcanzó un 17% del total[48]. Esto se traduce en que el costo anual por estudiante en la educación básica sería de 3,9 millones de guaraníes, mientras que en la EM en torno a 5,7 millones de guaraníes. Diferencia que puede justificarse por la menor matrícula en EM, que implica que el gasto por docente sea relativamente más alto con relación a cada estudiante (Gráfico 14).

**Gráfico 14. Distribución porcentual del presupuesto total del MEC y de la matrícula por nivel, año 2019**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de la información del Mapa Escolar datos 2019

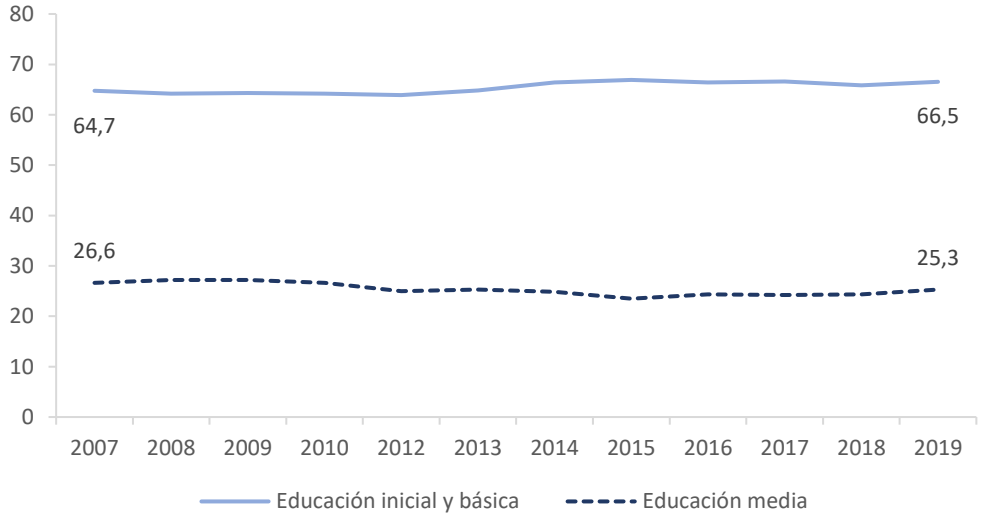
[48] El total de la matrícula corresponde a los niveles de educación inicial, escolar básica, educación media, educación inclusiva y educación permanente (información obtenida a partir del Mapa Escolar).

El presupuesto que se le asigna a la Educación Inicial (EI) desde el programa central es de un 0,3% (en 2019 fue de 0,2% y se ejecutó en un 73%), sin embargo, en los programas sustantivos se adiciona un 2,4% proveniente en parte de recursos propios y del proyecto del FEEI de atención educativa oportuna para el desarrollo integral de niños desde la gestación hasta los 5 años. Si bien en suma se obtendría un 2,7% del presupuesto total del MEC, este es muy discordante con respecto a la matrícula de la EI, que el 2019 alcanzó un 13,8% del total. Es decir, el costo por estudiante sería de en torno a un millón de guaraníes, 3,8 veces menor al de la EEB.

Considerando solo los niveles de educación inicial, básica y media, la composición de la matrícula en 2012 era de un 9,9% en educación inicial, un 73,9% en EEB y un 16,2% en EM (Observatorio Ciudadano, 2020), sin embargo, la matrícula ha cambiado en el tiempo y para 2019 se conformó de un 14,2% de EI, 68,2% de EBB y 17,6% EM (MEC, 2020). Esto es relevante, pues indica que, la matrícula en EEB ha disminuido proporcionalmente en relación con los otros niveles, y el presupuesto dirigido a este nivel incluso ha aumentado. En contraste, la matrícula en EI y EM ha aumentado, en especial la EI, lo cual no ha estado acompañado de un aumento en el financiamiento.

Contrario a la evolución en la matrícula de EM, el presupuesto dirigido a este nivel se ha mantenido prácticamente inalterable desde 2007, incluso ha disminuido ligeramente, pasando de 26,6% del presupuesto de programas de acción en 2007 a 25,3% en 2019. La proporción del presupuesto aprobado para programas de acción en la EI y EEB también se ha mantenido estable, con un ligero aumento de 64,7% en 2007 a 66,5% en 2019. Es decir, las proporciones de presupuesto aprobado no se condicen con la evolución de la matrícula (Gráfico 15).

**Gráfico 15. Evolución de la proporción del presupuesto de programas de acción dirigido a educación inicial y básica y educación media (en porcentajes del presupuesto de programas de acción), años 2007 a 2019**




**Fuente**: Elaboración propia a partir de la Ley Nº 3148/2007, Ley Nº 3490/2008, Ley Nº 3692/2009, Ley Nº 3964/2010, Ley Nº 4581/2012, Ley Nº 4848/2013, Ley Nº 5142/2014, Ley Nº 5386/2015, Ley Nº 5554/2016, Ley Nº 5554/2017, Ley Nº 6026/2018, Ley Nº 6258/2019 del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura y Ministerio de Educación y Ciencias de 2007 a 2019.
**Nota**: No se cuenta con Ley Nº 4249/2011 Ejercicio Fiscal 2011 del Ministerio de Educación y Ciencias.

### b) Según modalidades de educación

*Educación Indígena*

Paraguay se identifica como multilingüe e intercultural, el 1,7% se autoidentifica como indígena, mientras 3 de cada 4 – aproximadamente – personas hablan un idioma indígena, lo cual es la proporción más alta de la región (UNESCO, 2020). La Ley de lenguas, Nº 4251/2010, señala (art. 32) que el PNG asignará los recursos necesarios para cumplir con las funciones de la política lingüística nacional. Actualmente, expertas nacionales, expresan que no se cuenta con un financiamiento apropiado para implementar innovaciones en la educación multilingüe, por lo que señalan que antes de establecer una normativa se debe asegurar un financiamiento adecuado.

El MEC destina parte de su presupuesto a esta modalidad de manera de brindar atención a instituciones de educación escolar indígena. En el presupuesto aprobado de 2020 se estiman 4,9 miles de millones de guaraníes, que corresponden al 0,1% del presupuesto del MEC. En la Mesa Técnica N°3 (25 de enero de 2021) una participante señala que la educación indígena se encuentra financiada con recursos de los diferentes niveles educativos que la componen, utilizando su presupuesto en funciones administrativas de las direcciones o de la modalidad como tal.

Según información de la plataforma online Mapa Escolar[49], en 2020 la cantidad de estudiantes de pueblos indígenas en educación escolar básica era de 16.698 estudiantes, un 1,7% de la educación formal básica y un 1,1% de la matrícula total del país. Así, de forma muy general, se estima que el aporte de atención a instituciones de educación escolar indígena por parte del programa central del MEC sería de en torno a 293.000 guaraníes por estudiante. Adicionalmente, el programa de calidad del aprendizaje considera un proyecto para elaborar currículum y material educativo para pueblo indígena, que cuenta con un financiamiento de 236 millones de guaraníes, un 0,003% del presupuesto del MEC.

Por otra parte, el programa de capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes (PROCEMA) del MEC, con financiamiento del FEEI, invirtió en la formación de 1.400 docentes de instituciones de pueblos indígenas en 600 escuelas, lo que representa cerca de un 3% de los beneficiarios directos del programa total, hasta la fecha[50]. De forma complementaria, el INDI, un ente autónomo que vela por la garantía de los derechos indígenas también destina recursos para la formación técnico-profesional y universitaria de las personas indígenas. El total de presupuesto asignado a esta entidad en 2020 es de casi 67 miles de millones de guaraníes, de los cuales cerca de un 30% se dirige a asistencia técnica y económica para el desarrollo productivo[51], 16% a financiación de proyectos[52] y cerca de 4% para apoyo económico a estudiantes universitarios[53]. Sin embargo, estos

[49] Información recuperada de: https://mapaescolar.mec.gov.py/mapa_escolar/contenido/datos_educativos. Desde las secciones de Matrícula de estudiantes y cantidad de estudiantes según pueblo indígena

[50] Para más información acceder a la sección "Políticas de Paraguay para atraer docentes" del diagnóstico del Eje de Desarrollo Docente.

[51] Lo que debiese incluir la formación técnica y capacitaciones.

[52] Se establece la actividad Financiación de proyectos, pero no se desglosan los proyectos a financiar.

[53] El resto del financiamiento se destina a materias de gestión, compra de terrenos y otras áreas que no tienen relación con la educación.

fondos deben ser sostenibles en el tiempo, además de establecer centros de formación docente y programas específicos para la educación indígena.

El proyecto de "Mejoramiento de las condiciones de aprendizaje para una educación indígena con calidad y equidad", fue financiado por el convenio de conversión de deuda entre la república del Paraguay y el reino de España en 2007 (Ley Nº 3546/2008). Este proyecto se enmarca en el Plan Nacional de Educación 2024 y consistió en la ampliación, remodelación y equipamiento de 25 instituciones de educación inicial y escolar básica asentadas en comunidades indígenas de los departamentos de San Pedro, Caaguazú, Caazapá, Alto Paraná, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes y Boquerón (Memorándum 199/2015, Ministerio de Educación y Cultura), junto con la entrega de equipamiento tecnológico para 16 Supervisiones Educativas Indígenas. En 2017 se iniciaron las obras de construcción a las que se les adjudicó cerca de 5,3 miles de millones de guaraníes.

*Educación inclusiva*

Por su parte, una segunda modalidad es la Educación Inclusiva, la cual se define como el "proceso sistémico de mejora e innovación educativa para promover la presencia, el rendimiento y la participación del alumnado en todas las instituciones del sistema educativo nacional donde son escolarizados, con particular atención a aquellos alumnos o alumnas más vulnerables a la exclusión, el fracaso escolar o la marginación, detectando y eliminando, para ello, las barreras que limitan dicho proceso" (Ley Nº 5136/2013). En la citada ley se especifica como estudiantes con necesidades específicas de apoyo aquellos que "requieran de apoyos y/o ajustes para alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales".

En el art. 24 de la Ley Nº 5136/2013 se dispone que para la implementación de la educación inclusiva el Estado asignará anualmente a las instituciones educativas públicas y privadas subvencionadas una partida presupuestaria, específica en todos los niveles y modalidades dentro del presupuesto del Ministerio de Educación y Cultura. En 2020 el presupuesto del programa central del MEC orientado a estudiantes con necesidades específicas de apoyo (inclusión) fue de 18,8 miles de millones de guaraníes, lo que representa un 0,18% del presupuesto del MEC. En miras de cumplir en su cabalidad la Ley de Educación Inclusiva, dos investigadores proponen duplicar el presupuesto asignado a esta modalidad, lo cual acompañan con una guía legislativa (Acha y Dick, 2020). En este sentido, las especialistas de UNICEF resaltan la inexistencia de estudios sobre inversión en otras modalidades existentes en el sistema como el caso de aulas hospitalarias, servicios extra-edad, entre otros que también son parte de la tarea misional de la Dirección General de Educación Inclusiva.

La Ley Nº 6292/2019 declaró en 'Emergencia la Situación de Personas con Discapacidad y Dispone Tomar Medidas Concretas a favor de las mismas'. Esta Ley en su art. 3 establece la reprogramación y ampliación presupuestaria para cubrir aspectos que no estén previstos en el Presupuesto Nacional de la Nación a fin de cumplir con la normativa sobre educación inclusiva. Respecto a la Ley Nº 5136/2013 en materia de capacitación de actores, esta nueva Ley Nº 6292/2019 señala que se deben realizar capacitaciones y especializaciones para todos los docentes, directores y supervisores en cuanto a la

Ley de Educación Inclusiva, estableciendo un calendario de acceso al público de dichas capacitaciones[54].

A nivel central, departamental y de establecimiento educativo (a partir de los docentes) se encuentran diversos apoyos para implementar la Educación inclusiva. A pesar, que en 2013 se establece la Ley de Educación Inclusiva, a nivel del gobierno central desde 2008 se crea la Dirección General en Educación Inclusiva que tiene como misión administrar con visión estratégica y transparente la política educacional del MEC (MEC, USAID y Fundación Saraki, 2018). Adicionalmente, el programa de calidad del aprendizaje considera un proyecto para elaborar documentos pedagógicos para estudiantes con necesidades de apoyo, que cuenta con 150 millones de guaraníes, es decir, un 0,005% del presupuesto del MEC. Por último, se encuentra el Programa de capacitación de los educadores para el mejoramiento del aprendizaje de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional (PROCEMA) que entrega capacitación (cursos especializados) a educadores[55], con el objetivo de mejorar los procesos de enseñanza en los distintos niveles y modalidades educativas del sector oficial, invirtiendo hasta 2020 en 1.100 docentes.

A nivel departamental, existe la Red de Técnicos que configuran las Escuelas Centro, como también los Equipos Técnicos, quienes son los responsables de brindar apoyo técnico institucional a las Escuelas Centro para garantizar la identificación y asistencia a estudiantes con necesidades específicas (MEC, USAID y Fundación Saraki, 2018). Finalmente, a nivel docente, está la red de docentes especializados en educación inclusiva que ayudan a implementar el modelo de educación inclusiva como también colaboran en la capacitación de sus pares en esta modalidad educativa.[56]

Según el Mapa Escolar, en 2020 la matrícula de educación inclusiva era de 731 estudiantes. No obstante, si contabilizamos los estudiantes con discapacidad y trastorno este número se eleva a 19.953, estando 210 en educación inicial; 15.692 en educación escolar básica y 4.051 en educación media. Además, en esta modalidad hay 25 instituciones y – desde la última actualización de datos, julio de 2019 –, tendrían 898 docentes en aula. Dado que esta información no necesariamente considera el espectro total de los estudiantes con necesidades específicas de apoyo, se dificulta la estimación del aporte por alumno. Es más, no se encuentra información sobre el gasto (cálculo de costo) por estudiante con necesidades especiales o el gasto por establecimiento educativo. Cabe señalar que para Educación permanente, Educación inclusiva y Educación indígena no se realiza una estimación por separada, es decir no se desagrega el cálculo de costo por estudiante por parte del MEC (Observatorio Ciudadano, 2019).

*Formación docente no universitaria*

La formación docente no universitaria se imparte en los Institutos de Formación Docente (IFD) y en los centros regionales de educación, que son instituciones con oferta educativa desde el nivel inicial hasta la formación docente. En los primeros se presupuesta 55,6 miles de millones de guaraníes en 2020, que representan un 0,7% del presupuesto del MEC, mientras que en a los segundos se les otorga 80,1

[54] Para más información acceder el diagnóstico del Eje del Marco Legal (Ley 6292, 2019)
[55] Para más información sobre las funciones de la Dirección General de Educación Inclusiva acceder al diagnóstico del Eje de Gestión Educativa.
[56] No se encontró información sobre el presupuesto invertido en capacitación y mantención de organismos de apoyo.

miles de millones de guaraníes, un 1,1% del presupuesto aprobado del MEC. Sin embargo, dado que los centros regionales imparten una amplia oferta educativa, solo un 10% del presupuesto se dirige a formación docente. En suma, el financiamiento del programa central dirigido a la formación no universitaria de profesores es un 0,8% del presupuesto total del MEC, lo que resulta insuficiente considerando el impacto que tienen los conocimientos y capacidades de los educadores en el sistema escolar. Complementario a estos recursos, el programa de capacitación de los educadores para el mejoramiento de los aprendizajes de niños, niñas, jóvenes y adultos a nivel nacional (PROCEMA)[57] del FEEI aporta sustantivamente a la labor de formación y capacitación de los IFD, con un presupuesto acumulado de 85,2 miles de millones de guaraníes en 2020[58].

*Primera Infancia*

La inversión que realiza Paraguay en niñez y adolescencia ha aumentado, pasando de 4,4% del PIB en 2013 a 6,0% en 2016. Ahora bien, con respecto al gasto público total se mantiene entre 21 a 22%. Por último, la inversión por cada niño, niña y adolescente por año pasó de $490 USD (2013) a $668 USD (2016), siendo $56 USD mensuales para funciones de educación, salud, protección social, agua potable, saneamiento, recreación, deporte y vivienda (UNICEF, 2021). Es decir, la inversión es baja, premisa que también apareció en la Mesa técnica N°3 (25 de enero de 2021), donde se indica la necesidad de aumentar la inversión en la educación inicial, 3° ciclo y en media, que se encuentran en expansión.

UNESCO presentó en el 2020, datos de la tasa bruta de matrículas para el desarrollo de la educación en la primera infancia y la enseñanza preescolar en 2018. Al respecto Paraguay no presentaba desarrollo en la educación de primera infancia (0 a 3 años), sin embargo, en enseñanza preescolar (3 a 6 años) expone un avance de aproximadamente de un 40% (UNESCO, 2020). Cobertura deficiente que se puede explicar, por ciertas características del presupuesto que no favorecen a mejorar los niveles de rendimiento social, tales como 'la subejecución, altos costos, volatilidad de los presupuestos y, pese a ser estos en general de tamaño pequeño, la segmentación programática y la baja presión tributaria' (UNICEF, 2021:97). Sumado a estos problemas, se expresa la falta de sistemas de información, que se traduce en el vacío de estudios para atender las desigualdades sociales. Este punto, también se menciona en la Mesa Integrada de Primera Infancia, planteando la necesidad de levantar datos sobre la educación inicial.

### c) Contexto crisis sanitaria (covid-19) y TIC

Durante el cierre de las escuelas, debido a la crisis sanitaria (COVID-19), los servicios educativos establecieron ciertas medidas para resguardar la continuidad de aprendizaje, tales como plataformas de aprendizaje, contenido digital, material físico o redes sociales, TV o radio o bien, mantener las escuelas abiertas. La investigación internacional expone que, en Paraguay sólo se aplica la acción de contenido digital. Sin embargo, las condiciones virtuales (conectividad o herramientas digitales) para enfrentar el proceso de enseñanza se encontraban levemente desarrolladas, por ejemplo, el tema de plataformas digitales o tutorías virtuales presentan nulo desarrollo, mientras que la conectividad en escuelas, paquetes de recursos digitales o repositorios centrales para almacenar contenido digital

[57] Este programa se analiza más detalladamente en el diagnóstico de Desarrollo Docente.
[58] Hasta 2020, los profesionales que se desempeñan en los IFD refieren que el proyecto no ha hecho entrega del financiamiento suficiente, por ejemplo, para el cumplimiento efectivo de los planes de mejora de los IFD (Mendizábal, 2018)

estaban más avanzadas en su desarrollo (BID, 2020). Por otro lado, CEPAL y UNESCO (2020) destacan que Paraguay, 'pese a que no se ha distribuido equipos directamente a docentes, optó por priorizar la entrega de 2.500 computadoras portátiles con acceso a Internet a 504 instituciones educativas de comunidades indígenas' (CEPAL y UNESCO, 2020:13).

Desde el MEC se comunica en mayo de 2020 la aprobación de 'la implementación de la plataforma de recursos digitales "Tu Escuela en casa" para estudiantes de los niveles de educación inicial, escolar básica y media, como mecanismo de apoyo para el desarrollo de las clases de las instituciones educativas del país' (MEC 2020b). Este sitio[59] entrega material educativo para estudiantes, docentes y familias. Es decir, se han generado avances importantes en la integración de la TIC en Paraguay, pero todavía hay escasa incorporación de tecnologías de información y comunicación en los procesos pedagógicos y administrativos en instituciones educativas de gestión oficial (Araujo de Benítez y Kurth de Alvarez, 2020).

## 2.5 Distribución por función de gasto

De acuerdo con el presupuesto ejecutado del MEC en 2020, un 90,4% del gasto se efectúa en servicios personales, que corresponden a salarios de docentes y administrativos de las instituciones educativas y del MEC, e incluye asignaciones complementarias, otras prestaciones y gastos de personal. Por otra parte, al referirnos a la clasificación del gasto sobre la naturaleza de los bienes y servicios que adquieren las entidades del Estado, se encuentra que un 2,6% se dirige a inversión física, que corresponde al desembolso en adquisiciones de equipamiento y mobiliaria escolar, construcción y reparaciones considerables de bienes inmuebles, también incluye compra de maquinaria, equipos, activos intangibles, en general, todo lo relativo a inversión en capital fijo. En servicios no personales como los servicios básicos, arriendos de inmuebles y equipos, reparación, limpieza y mantenimiento de infraestructura, como también otros servicios técnicos y publicitarios, se gasta un 1,6%. Por otro lado, un 3,4% corresponde a transferencias a distintos organismos del Estado o instituciones privadas y sector externo e incluye el pago de deudas dentro de la categoría de transferencias de ejercicios anteriores. En bienes de consumo e insumos como la alimentación escolar, útiles escolares, vestuario, remedios, combustible, entre otros gastos de materiales utilizados durante el año fiscal y no considerados como inversión, se gasta un 2,01%. Por último, un 0% se gasta en deuda pública, pago de impuestos, tasas, multas e intereses con entidades financieras (Tabla 10).

De lo anterior, se desprende que el presupuesto dirigido a educación se encuentra enfocado principalmente en solventar gastos corrientes que derivan de brindar el servicio educativo, y el espacio a la inversión se ve sumamente reducido.

**Tabla 10. Proporción presupuestaria del MEC según grupo y función de gasto (2006-2020)**

| Año | 100-Servicos personales | 200-Servicos no personales | 300-Bienes de consumo e insumos | 500-Inversión física | 800-Transferencias | 900-Otros gastos |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | 89,04 | 1,16 | 1,51 | 3,50 | 4,75 | 0,04 |
| 2007 | 90,77 | 1,21 | 2,09 | 1,82 | 4,10 | 0,01 |

[59] Para más información acceder al sitio web https://aprendizaje.mec.edu.py/aprendizaje/

| Año | 100-Servicos personales | 200-Servicos no personales | 300-Bienes de consumo e insumos | 500-Inversión física | 800-Transferencias | 900-Otros gastos |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2008 | 93,05 | 0,93 | 1,06 | 1,07 | 3,88 | 0,01 |
| 2009 | 89,66 | 0,97 | 1,48 | 2,94 | 4,92 | 0,03 |
| 2010 | 88,83 | 1,74 | 2,81 | 1,42 | 5,17 | 0,02 |
| 2011 | 86,23 | 2,21 | 3,01 | 2,17 | 6,37 | 0,02 |
| 2012 | 88,25 | 1,37 | 2,15 | 4,02 | 4,18 | 0,02 |
| 2013 | 91,66 | 1,44 | 1,81 | 0,84 | 3,86 | 0,39 |
| 2014 | 90,69 | 1,97 | 1,60 | 0,65 | 5,07 | 0,02 |
| 2015 | 87,14 | 1,63 | 1,31 | 0,66 | 4,06 | 5,20 |
| 2016 | 88,26 | 4,30 | 1,71 | 0,97 | 4,72 | 0,04 |
| 2017 | 87,42 | 3,26 | 1,95 | 3,31 | 4,04 | 0,02 |
| 2018 | 88,57 | 2,31 | 1,83 | 3,06 | 4,22 | 0,01 |
| 2019 | 89,43 | 1,98 | 2,45 | 2,68 | 3,41 | 0,04 |
| 2020 | 90,44 | 1,61 | 2,00 | 2,55 | 3,39 | 0,01 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos suministrados por el Ministerio de Hacienda.
**Nota**: Se utiliza el presupuesto ejecutado de 2006 a 2020.

## 2.6 Gasto en infraestructura escolar

Existe un importante vacío de información con respecto al ámbito de la infraestructura a nivel nacional, ya que el último censo escolar en esta materia se realizó el año 2008. A partir de la recopilación de datos se encuentra que en promedio las escuelas urbanas tenían 10,6 aulas en uso, mientras que las rurales presentaban 4,7. A su vez, las escuelas urbanas contaban con mayor proporción de instalaciones en funcionamiento. Aun así, en promedio se evidencian serias carencias en cuanto a infraestructura, por ejemplo, solo un 3% de las escuelas presentaban laboratorio, un 14% tenía biblioteca, 6% una sala de profesores, 56% sanitarios (comprendiendo el contexto nacional de salud cabe señalar que el 44% de las escuelas no tenía servicios sanitarios) [60] y solo 4% presentaba áreas de recreación (Wodon, 2015)[61].

El presupuesto en infraestructura presenta, por un lado, dos proyectos de ampliación y reposición de espacios escolares financiados con recursos del FEEI y administrados por la unidad ejecutora de programas y proyectos del MEC, a su vez, los programas de atención oportuna al prejardín y jardín, y el mejoramiento de condiciones de aprendizaje con incorporación de TIC incluyen construcción de infraestructura escolar en su presupuesto. Por otra parte, se encuentra el financiamiento proveniente de los gobiernos departamentales hacia la construcción, reparación y mantenimiento de infraestructura educacional, que representa en promedio un 10,5% del presupuesto total de los

[60] Aunque a nivel normativo no se especifica la infraestructura mínima que debe presentar una institución educativa, se considera básico asegurar al menos los servicios sanitarios.
[61] No se cuenta con información más actualizada, pero en 2020 el Departamento de Planificación y Proyectos del MEC trabajaba en el levantamiento de datos de un nuevo censo de infraestructura, que se retrasó debido a la crisis sanitaria (COVID-19). Como fuente extraoficial, los supervisores administrativos y pedagógicos refieren que aún persisten serias falencias en materia de infraestructura, y que hay casos críticos en los que las aulas son peligrosas para impartir clases.

gobiernos departamentales y un 19% del presupuesto que destinan a educación. Adicionalmente, un 50% de los recursos del FONACIDE transferidos a los gobiernos municipales se destinan a funciones de infraestructura.

A partir de las distintas fuentes de financiamiento se obtiene que el presupuesto transferido a infraestructura en educación[62] para el año 2020 es aproximadamente de 525 miles de millones de guaraníes, es decir, un 4,9% del presupuesto dirigido a la función educación. Este presupuesto se compone en un 47% del financiamiento de los programas del FEEI administrados por el MEC, un 23% del gasto de gobiernos departamentales y en un 30% por el gasto del FONACIDE de los gobiernos municipales (Tabla 11). En 2014, el FEEI financia el proyecto "ampliación y reposición de espacio escolar en 111 establecimientos educativos" con fecha de culminación para 2021. Al principio se asignan 46,88 millones de Gs, de los cuales se ejecutan 27,96 millones de Gs. para el 30 de junio de 2019. En 2015 aprueba el proyecto "ampliación y reposición de espacio escolar en 822 establecimientos educativos" terminando en 2023. Para aquello, se asignan 554,55 millones de Gs, ejecutándose 289.68 millones de Gs para el 30 de junio de 2019 (FEEI, 2019-2020).

**Tabla 11. Presupuesto transferido a funciones de infraestructura escolar según organismo administrador (en millones de guaraníes y porcentajes), año 2020**

| Organismos y Entidades de financiamiento | Monto en millones de Gs. | Proporción del financiamiento a la educación |
|---|---|---|
| MEC (proyectos del FEEI) | 244.892 | 2,3 |
| Gobiernos departamentales | 120.782 | 1,1 |
| Gobiernos municipales | 159.777 | 1,5 |
| **Total** | **525.451** | **4,9** |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Nº 6469/2020

Entonces, sin entrar en el debate de la suficiencia de este financiamiento, el primer punto importante refiere a que estos recursos no se ejecutan en su totalidad. En el caso de los recursos del FEEI por problemas de gestión y manejo con las empresas de construcción y en el caso de los gobiernos municipales, por problemas de malversación de fondos o arbitrariedad en la asignación de los mismos. En la Mesa Temática N°2 (10 de marzo de 2021) dos representantes de la sociedad civil enfatizaron la falta de recursos en las escuelas, aludiendo a la ausencia de estos ingresos, recursos incompletos o sobrefacturación de algunos servicios. Un segundo punto para destacar es la situación de los locales escolares[63], donde se encuentra una importante dispersión de la oferta educativa. Es decir, hay locales con multiplicidad de niveles y modalidades, sin embargo, hay un bajo porcentaje de locales que

[62] Entendiendo como gasto en infraestructura la construcción, mantenimiento y reparación de espacios escolares y no el equipamiento de este con sillas, mesas, otro tipo de materiales y TIC.

[63]Un local escolar se define como, la 'construcción existente dentro de un predio (terreno) que se emplea para la enseñanza, donde podrán funcionar una o más instituciones educativas con sus respectivos niveles/modalidades de educación, bajo las condiciones de seguridad necesarias para la interacción de docentes, estudiantes y demás miembros de la comunidad educativa' (MEC, 2017).

ofrecen desde los niveles de educación inicial a media. Esta situación impacta en la gestión y cobertura financiera en infraestructura[64].

A través del Plan de educación en tiempos de pandemia, "Tu escuela en casa" se comunica que 'el MEC continuará con la intervención de infraestructura para la construcción, adecuación y reparación de los locales escolares que están financiados con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), las intervenciones deberán incluir la incorporación y disposición dentro de los espacios escolares de servicios higiénicos que serán necesarios para el retorno seguro de los estudiantes a los establecimientos educativos (MEC, 2020c:23). Además, en 2020 se realizó un diagnóstico sobre los resultados de la base de datos de infraestructura edilicia del mismo año, lo que permitirá planificar las condiciones de la infraestructura escolar para el regreso a las clases presenciales (MEC, 2020c:24).

En términos de infraestructura según modalidad, en educación indígena falta mejorar la infraestructura en TIC (equipamiento con dispositivos, conectividad para mejorar el proceso de enseñanza y acceso a luz eléctrica). A su vez, hay un déficit de escuelas e infraestructura, ya que la mayoría de las escuelas existentes necesitan refacción, ampliación, además de construcciones edilicias acorde a las características socioculturales de cada Pueblo (UNICEF, 2013). Por otro lado, en educación inclusiva hay equipos técnicos, pero falta una infraestructura con enfoque de atención a la diversidad (énfasis discapacidad) en la inversión. En otras palabras, se necesita una construcción que responda a una real inclusión, es decir no solo una rampa de acceso, sino que también espacios de movilización y de higienes adecuado para personas con discapacidad física (Florentín, López y Gallo, 2020). Para ambas temáticas se deben actualizar los datos oficiales disponibles.

Con respecto a infraestructura para la educación inicial, en la Mesa Integrada de Primera Infancia (3 de marzo 2021) se señala el avance en este tema, dada la construcción de aulas y apertura de prejardines en escuelas oficiales. No obstante, es necesario seguir invirtiendo en esta etapa escolar, y frenar la corrupción, dado que la baja inversión es mal administrada por las escuelas. Las participantes señalan que se debe promover la transparencia y rendición de cuentas para monitorear y seguir el uso de los fondos. En relación con la infraestructura y equipamiento escolar para TIC, en 2019 el MEC presenta varios avances, tales como conectividad, laboratorios, aumentó el acceso a la electricidad, etcétera).[65]

## 2.7 Resumen

En este capítulo se visualizan cuatro debilidades respecto a la distribución del financiamiento, los cuales apuntan a la gestión y asignación de recursos a programas, proyectos y modalidades en el sistema educativo. La primera, plantea la necesidad de generar una adecuada gestión institucional para la administración de los recursos otorgados por el FEEI para proyectos de mejoramiento escolar, debido a que frecuentemente presentan dificultades en su ejecución. En segundo lugar, falta

[64] Para más información sobre los locales escolares acceder al capítulo 3 del diagnóstico del Eje de Gestión Educativa.

[65] Para más información acceder a la sección 2.1.2 "Infraestructura en Paraguay" del diagnóstico del Eje Tecnología de la información y comunicación educativa (TIC).

establecer un financiamiento con recursos propios al eje de calidad, para profundizar en programas orgánicos de mejoramiento educativo a largo plazo. En tercer lugar, el financiamiento dirigido a las modalidades de Educación inicial, Educación indígena, Educación Inclusiva y Formación Docente es reducido y ambiguo, se conocen apoyos y leyes que buscan fortalecer el financiamiento en estas modalidades, pero no expresan un mínimo de recursos dirigidos a estas instituciones, y por ende no aseguran una asignación suficiente para los requerimientos específicos de cada modalidad. En último punto, no hay información actualizada respecto a la infraestructura de las escuelas para los distintos niveles y modalidades educativas.

# 3. Mecanismos de asignación del gasto

## 3.1 Marco Teórico

El financiamiento corresponde a uno de los principales desafíos y limitantes para mejorar cualquier sistema educativo, puesto que al referirnos al financiamiento escolar aparecen en el debate conceptos como igualdad, equidad, justicia, eficiencia y calidad. En occidente se plantea que el tema del financiamiento estaría cruzado por dos aspectos clave. Por una parte, aparece como central el llamado "triángulo de financiamiento", compuesto por tres valores: igualdad, eficiencia y libertad (Guthrie y Wong, 2015). A este respecto, lo central es entender que, a lo menos en parte, estos valores serían excluyentes entre sí. Así, por ejemplo, el caso del sistema escolar chileno sería un ejemplo prototípico de un sistema donde al aumentar la libertad de elección de escuela aumenta la inequidad en la sociedad (David-Hadar, 2018).

Una segunda idea importante es la diferencia entre modelos de gestión y prácticas de asignación. Por un lado, los modelos de gestión refieren a la vinculación que se establece entre las escuelas y la administración central, distinguiendo especialmente entre modelos más o menos centralizados. Por otra parte, las prácticas de asignación de recursos discuten el mecanismo o fórmula de distribución de recursos a las escuelas distinguiendo, a grandes rasgos, entre modelos orientados por la oferta o a la demanda.

En América Latina, el financiamiento escolar no se ha documentado profundamente. Respecto de los modelos de gestión, hay distintas prácticas. En Argentina, las provincias son responsables del financiamiento educativo con coparticipación del gobierno central para cubrir déficit. En Bolivia se inicia con un sistema educativo unitario, pero que desarrolla una transición a un modelo descentralizado, ya que el sistema educativo está principalmente financiado por los Tesoros Municipales. En Brasil, el gobierno central, los estados y los municipios asignan recursos fiscales a la educación. Por último, en Colombia y México el gobierno central administra y regula los recursos. En Colombia, el gobierno central transfiere fondos a municipios certificados y departamentos territoriales (municipios no certificados); mientras que en México se realizó un proceso de descentralización transfiriendo fondos, pero el Estado central los seguía administrando (Morduchowicz ,2010).

Respecto de los modelos de asignación, también se observan diferencias, existiendo dos polos teóricos. En el primer esquema, se calculan los recursos a partir de la cantidad de estudiantes (demanda), mientras que el segundo el financiamiento de la escuela se calcula basados en la cantidad de instituciones educativas (oferta). Chile es un ejemplo del financiamiento enfocado a la demanda. Así, el sistema escolar se configura a partir de una asignación de recursos basados en la matrícula, donde se subsidia a las escuelas por la cantidad de estudiantes que asisten a esa institución; número de estudiantes en situación de vulnerabilidad y porcentaje de estudiantes que entran en esa categoría. En contraste, Nicaragua pasó de un sistema marcado por las prácticas orientadas a la demanda a un sistema dirigido a la oferta. Si bien, al inicio su sistema escolar se enfoca en la cantidad de estudiantes matriculados este se debilitó al presentar problemas presupuestarios, tales como disminución de financiamiento ante el abandono de los estudiantes o demora en la asignación de recursos ante

alumnos nuevos. Esta variación de recursos presupuestarios impulsó el proceso de selección adversa, donde se buscaba atraer a estudiantes con capacidad contributiva que pudieran aportar monetariamente a la escuela (Morduchowicz, 2010).

Otros ejemplos internacionales más intermedios de estos enfoques son los casos de Canadá y Estonia, los cuales cobran importancia al expresar un enfoque de demanda, pero considerando presupuesto complementario para estudiantes con necesidades especiales. En *British Columbia*, provincia occidental de Canadá se asignan recursos según la cantidad de estudiantes matriculados y según el número de cursos ofrecidos, además cuenta con suplementos por cantidad de estudiantes con necesidades especiales y en función del tamaño de la escuela y distancias geográficas. En Estonia, el sistema también se basa en financiamiento por estudiante, pero hay recursos adicionales solo por número de estudiantes con necesidades especiales, minorías e inmigrantes (De Witte, Titl, Holz y Smet, 2019).

Estas múltiples diferencias muestran, en general, que tanto el modelo de gestión como los modelos de asignación constituyen decisiones de los sistemas educativos, que deben ser evaluadas y analizadas en su complejidad y considerando la historia y cultura de cada país. No existe una "receta única" para todos los casos, y generar cambios abruptos en función de seguir un modelo radicalmente distinto, puede generar efectos nocivos al sistema educativo.

## 3.2 Enfoque de la asignación del gasto

Con respecto a la asignación del gasto en Paraguay, es central mencionar que el financiamiento de la educación es mixto (enfoque de oferta y demanda), pero determinado principalmente a través de un enfoque tradicional de oferta, es decir, los recursos se destinan sobre la base de presupuestos históricos de gasto de las instituciones educacionales con un ajuste anual por la inflación. Este gasto corresponde al pago de salarios de docentes y administrativos, de servicios básicos y kits escolares que se financian a través de recursos del tesoro - en torno al 90% de los recursos del MEC - (BM, 2019). Por otro lado, recursos para mantenimiento escolar que se enmarca en el proyecto de gratuidad sería según la cantidad de estudiantes (enfoque de demanda).

Por su parte, los proyectos financiados por el FEEI y aportes internacionales (por ejemplo, donaciones de la Comunidad Europea) siguen distintos enfoques según los objetivos que persigan, por ejemplo, los proyectos de ampliación y reparación de espacio escolar corresponden a enfoques de oferta, ya que se destinan al aseguramiento de brindar el servicio educativo, mientras que los programas de capacitación docente e implementación de TIC responden más a las necesidades de adecuación y desarrollo del aprendizaje según la cantidad de estudiantes. Los recursos del FONACIDE transferidos a gobiernos departamentales y municipales seguirán un enfoque de oferta con consideraciones de las necesidades específicas de las escuelas, ya que permite solventar gastos propios de brindar el servicio educativo, como alimentación escolar e infraestructura[66].

[66] Si los protocolos de microplanificación se respetarán en su totalidad, este gasto corresponde a satisfacer un enfoque de necesidades, con inclusión de criterios de equidad. Sin embargo, es referido entre los actores

En la última década, los gastos en personal han representado entre un 80% y un 90% del presupuesto aprobado total del MEC, para 2020 este porcentaje es de un 85%. Así, debido a que la proporción del gasto destinada a pago de remuneraciones comprende la mayor parte del presupuesto, se puede suponer que el número de docentes y su salario es lo que determina en mayor medida el financiamiento de las escuelas[67]. Por tanto, es fundamental entender cómo se define el número de rubros docentes por institución educativa, en qué medida se relaciona con la matrícula, cómo se fijan sus salarios, así como observar si responden a otras variables o incentivos.

### a) Salarios docentes

En educación inicial y los dos primeros ciclos de educación escolar básica, el salario base de los docentes es determinado por bloques de cuatro horas lectivas, mientras que, en el tercer ciclo de básica, educación media y educación superior técnica se definen por hora lectiva según el tipo de cátedra que se realice (tipo de bachillerato, enseñanza media abierta, entre otras, dentro de las cuales la mejor remunerada sería la formación docente). En 2020 el salario básico determinado por rubro en el PGN era de 3.131.877 guaraníes mensuales[68]. Adicional al salario básico profesional docente, las remuneraciones incluyen asignaciones familiares, que para 2020 constan de 80.000 Gs. mensuales por hijo menor de 18 años, con un máximo de cuatro hijos (Ley Nº 6469/2020), y el pago del escalafón salarial docente para los profesores que se desempeñan efectivamente en aula, acumulen quinquenios de antigüedad y acrediten capacitación y evaluaciones (Ley Nº 1725/2001). En ocasiones se incluye otro tipo de bonificaciones, gratificaciones y aguinaldos. Por último, otro tipo de asignaciones complementarias que efectúa el MEC son el aporte patronal que realiza como empleador para las pensiones docentes y los subsidios de salud[69].

Como referencia, en 2010 el sueldo de los docentes era cerca de dos tercios de lo que percibían otros trabajadores del sector público en profesiones similares, sin embargo, luego de sostenidos aumentos salariales, en 2016 la remuneración por hora de los docentes era incluso mayor a la de aquellos trabajadores[70] (BM, 2018). Para identificar estos aumentos del salario docente a lo largo del tiempo, se estudian dos tipos de educadores y sus remuneraciones básicas estipuladas por rubro, los profesores guía y los de grado. En este ejercicio se encuentra que el salario de los profesores guía se ha más que triplicado en términos nominales entre 2008 y 2020, y en el caso de los profesores de grado ha aumentado en 2,7 veces. Entre 2008 y 2011 solo se presenta un aumento de un 5% en 2009.

---

nacionales que el cumplimiento de los procesos se ve frecuentemente afectado por malas prácticas. Revisar la sección de "Articulación interinstitucional y participación local" en el diagnóstico del Eje de Gestión Educativa.

[67] En esta materia existe una problemática poco documentada que guarda relación con el presupuesto asignado a rubros docentes. Existen funcionarios que desempeñan labores técnicas al interior de las instituciones educativas y del Ministerio de Educación, pero dado que no hay un rubro específico para financiar sus funciones, y que el presupuesto se encuentra principalmente orientado a solventar horas docentes, se le asigna rubro docente a funcionarios que desempeñan otro tipo de tareas relacionadas con el aseguramiento de la entrega del servicio educativo.

[68] Para más información acceder a la sección de "Condiciones Laborales" en el diagnóstico del Eje de Desarrollo Docente.

[69] Como patronal el MEC realiza un aporte al Instituto de Previsión Social (IPS) equivalente al 2,5% del salario que percibe el docente, para prestaciones de salud, y el docente aporta un 5,5% para el mismo fin totalizando un 8% con el aporte patronal (Ley 98, 1992, art.17.- a, p). En cuanto a los descuentos para jubilaciones, el docente aporta un 16% de su salario a la Caja Fiscal (Ley 2345. 2003), y en este caso no existe aporte patronal.

[70] Para más información acceder a la sección "Salarios de los docentes en Paraguay" en el diagnóstico del Eje de Desarrollo Docente.

En 2012 se aprueba en el parlamento un sustantivo aumento salarial, y a partir de 2013 los sueldos se estandarizan, junto con otras categorías de docentes no incluidas en este ejercicio. En 2015 se produce un aumento salarial de 10%, y posteriormente las remuneraciones se mantienen estables. A lo largo de 2017 se autoriza en el parlamento un aumento de 12%[71], y posteriormente, se acuerda un aumento anual con los gremios docentes de 16% (12% real, más un 4% de inflación estimada) entre 2018 y 2021. En términos reales, entre 2008 y 2020, los salarios de los profesores guía han aumentado al doble, mientras que los de profesores de grado han aumentado en 1,6 veces. Es importante destacar que en los periodos en los que no hay ningún tipo de ajuste, como entre 2010 y 2011, en 2014 y entre 2016 y 2017, en términos reales habría incluso una disminución del sueldo percibido (Tabla 12).

**Tabla 12. Evolución salarios docentes de profesor guía y profesor de grado, 2003 – 2020, en miles de guaraníes corrientes, miles de guaraníes de diciembre de 2019 y porcentajes**

| | Profesor Guía III | | | | Profesor de grado | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Salario | | Variación | | Salario | | Variación | |
| | Corriente | dic-19 | Real | Nominal | Corriente | dic-19 | Real | Nominal |
| 2008 | 949 | 1.562 | - | - | 1.176 | 1.935 | - | - |
| 2009 | 997 | 1.526 | -2,3 | 5,0 | 1.235 | 1.890 | -2,3 | 5,0 |
| 2010 | 997 | 1.498 | -1,8 | 0 | 1.235 | 1.856 | -1,8 | 0 |
| 2011 | 997 | 1.397 | -6,7 | 0 | 1.235 | 1.731 | -6,7 | 0 |
| 2012 | 1.206 | 1.611 | 15,3 | 21,0 | 1.658 | 2.215 | 28,0 | 34,3 |
| 2013 | 1.658 | 2.130 | 32,3 | 37,5 | 1.658 | 2.130 | -3,8 | 0 |
| 2014 | 1.658 | 2.053 | -3,6 | 0 | 1.658 | 2.053 | -3,6 | 0 |
| 2015 | 1.824 | 2.167 | 5,6 | 10,0 | 1.824 | 2.167 | 5,6 | 10,0 |
| 2016 | 1.824 | 2.102 | -3,0 | 0 | 1.824 | 2.102 | -3,0 | 0 |
| 2017 | 1.824 | 2.023 | -3,8 | 0 | 1.824 | 2.023 | -3,8 | 0 |
| 2018 | 2.327 | 2.469 | 22,1 | 27,6 | 2.327 | 2.469 | 22,1 | 27,6 |
| 2019 | 2.700 | 2.776 | 12,4 | 16,0 | 2.700 | 2.776 | 12,4 | 16,0 |
| 2020 | 3.132 | 3.132 | 12,8 | 16,0 | 3.132 | 3.132 | 12,8 | 16,0 |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de anexos de personal del Ministerio de educación de 2008 a 2020 e IPC del Banco Central.
**Nota**: La variación real fue calculada indexando los precios corrientes al IPC de diciembre del año anterior.

Si bien existen debilidades en materia de condiciones docentes, como la remuneración de horas no lectivas, el aseguramiento de una jornada laboral completa, entre otras materias revisadas en el diagnóstico del Eje de Desarrollo Docente, el aumento salarial de los profesores en Paraguay entre 2000 y 2016 corresponde al mayor de todos los países de la región (BM, 2018). Por su parte, estos aumentos se condicen fuertemente con los incrementos del presupuesto propio del MEC y así, con la evolución del gasto público en educación.

[71] Que se refleja en el anexo del año siguiente, pero se hizo efectivo durante el año 2017.

### b) Transferencias de gratuidad

El financiamiento que las instituciones educativas pueden gestionar, en alguna medida, son los recursos provenientes de la gratuidad, que corresponde a una transferencia monetaria desde el MEC a las escuelas, destinada a solventar gastos corrientes y/o de capital. No representa total flexibilidad, ya que la clasificación de gasto en la que se puede emplear se encuentra normada, pero hay espacio para que la institución educativa la ejecute en función de sus requerimientos particulares. Los montos determinados de este fondo varían año a año según el Presupuesto General de la Nación destinado a esta materia, por lo que es difícil para las escuelas anticiparlo en la planificación del siguiente año escolar (Yanez-Pagans, Bedoya y Zarza, 2018).

Las transferencias de gratuidad para 2019 se entregan de manera semestral (en dos pagos) y responden a 3 modalidades: i) La primera consta de un desembolso relativo al tamaño de la matrícula de la institución educativa, que se presenta en el informe del RUE a finales de 2018, en caso de apertura o crecimiento de la cantidad de alumnos para 2019, el importe será subsanado en el segundo desembolso de ese año; ii) La segunda modalidad corresponde a un desembolso complementario destinado a fortalecer la oferta de las instituciones educativas, en caso de que existiera un saldo positivo en el presupuesto del MEC; iii) La tercera modalidad corresponde a un desembolso complementario que se entrega a las instituciones educativas con necesidades prioritarias de infraestructura, mobiliarios o equipos que se evidencie en el proceso de microplanificación de la oferta educativa (MEC, 2019c).

Los desembolsos de la primera modalidad son separados en nueve tipologías, según nivel, tamaño y tipo de oferta educativa[72]. A saber: a) las instituciones educativas con la modalidad de Bachillerato Científico y una matrícula de hasta 50 estudiantes, se le transferirá un monto no menor a 3.500.000 Gs., por ese total de alumnos; b) a las instituciones educativas con la modalidad de Bachillerato Técnico o Formación Profesional, y una matrícula de hasta 50 estudiantes, se le transferirá un monto equivalente al 100% de la matrícula de estudiantes; c) a las instituciones educativas con la modalidad de Bachillerato Científico, Bachillerato Técnico o Formación Profesional, con una matrícula de más de 50 estudiantes, se le transferirá un monto equivalente a la matrícula, con dos desembolsos para gastos corrientes y un desembolso para gastos de capital (se estima que 70.000 Gs. por estudiante, al menos para el Bachillerato Científico); d) a las instituciones educativas de primer y segundo ciclo de la Educación Básica, con una matrícula de hasta 50 estudiantes, se le transferirá un monto de 1.135.000 guaraníes, que será utilizado para gastos corrientes; e) a las instituciones educativas de primer y segundo ciclo de la Educación Básica, con una matrícula de más de 50 estudiantes, se le transferirá un monto de 22.700 guaraníes por alumno, que será utilizado para gastos corrientes; f) a las instituciones educativas de tercer ciclo de la Educación Básica, con una matrícula de hasta 50 estudiantes, se le transferirá un monto de 1.000.000 guaraníes, que será utilizado para gastos corrientes; g) a las instituciones educativas de tercer ciclo de la Educación Básica, con una matrícula de más de 50 estudiantes, se le transferirá un monto de 25.000 guaraníes por alumno, que será utilizado para gastos corrientes; h) a las instituciones educativas de Educación inicial, con una matrícula de hasta 50 estudiantes, se le transferirá un monto de 600.000 guaraníes, que será utilizado para gastos corrientes; i) a las instituciones educativas de Educación inicial, con una matrícula de más de 50 estudiantes, se le

[72] Si bien no está especificado en la norma, se infiere que los valores corresponden a un monto anual, que puede realizarse en una o dos transferencias dependiendo de la modalidad.

transferirá un monto de 12.200 guaraníes por alumno, que será utilizado para gastos corrientes (MEC, 2019c; Tabla 13).

**Tabla 13. Valores de las transferencias de gratuidad por nivel, tamaño y tipo de gasto, 2019 (En guaraníes corrientes)**

| Nivel | Hasta 50 estudiantes | Más de 50 estudiantes | Tipo de gasto |
|---|---|---|---|
| Educación Inicial | 600.000 Gs. | 12.200 Gs. por estudiante | Corriente |
| 1er y 2do ciclo Educación básica | 1.135.000 Gs. | 22.700 Gs. por estudiante | Corriente |
| 3er ciclo Educación básica | 1.000.000 Gs. | 25.000 Gs. por estudiante | Corriente |
| Educación media: Bachillerato Científico | 3.500.000 Gs. | 70.000 Gs por estudiante* | Corriente y capital |
| Educación media: Bachillerato Técnico o Formación Profesional | Varía por cantidad de estudiantes (no especificado) | Varía por cantidad de estudiantes (no especificado) | Corriente y capital |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos estimados del MEC, 2019c.

La diferenciación en el monto entregado por la gratuidad según el nivel educativo, el tipo de bachillerato y el tamaño de la matrícula, responde a los requerimientos en materiales y tecnologías de impartir ese tipo de enseñanza, por lo que estas transferencias podrían calificar, en parte, como una asignación de financiamiento con enfoque a las necesidades del servicio educativo.

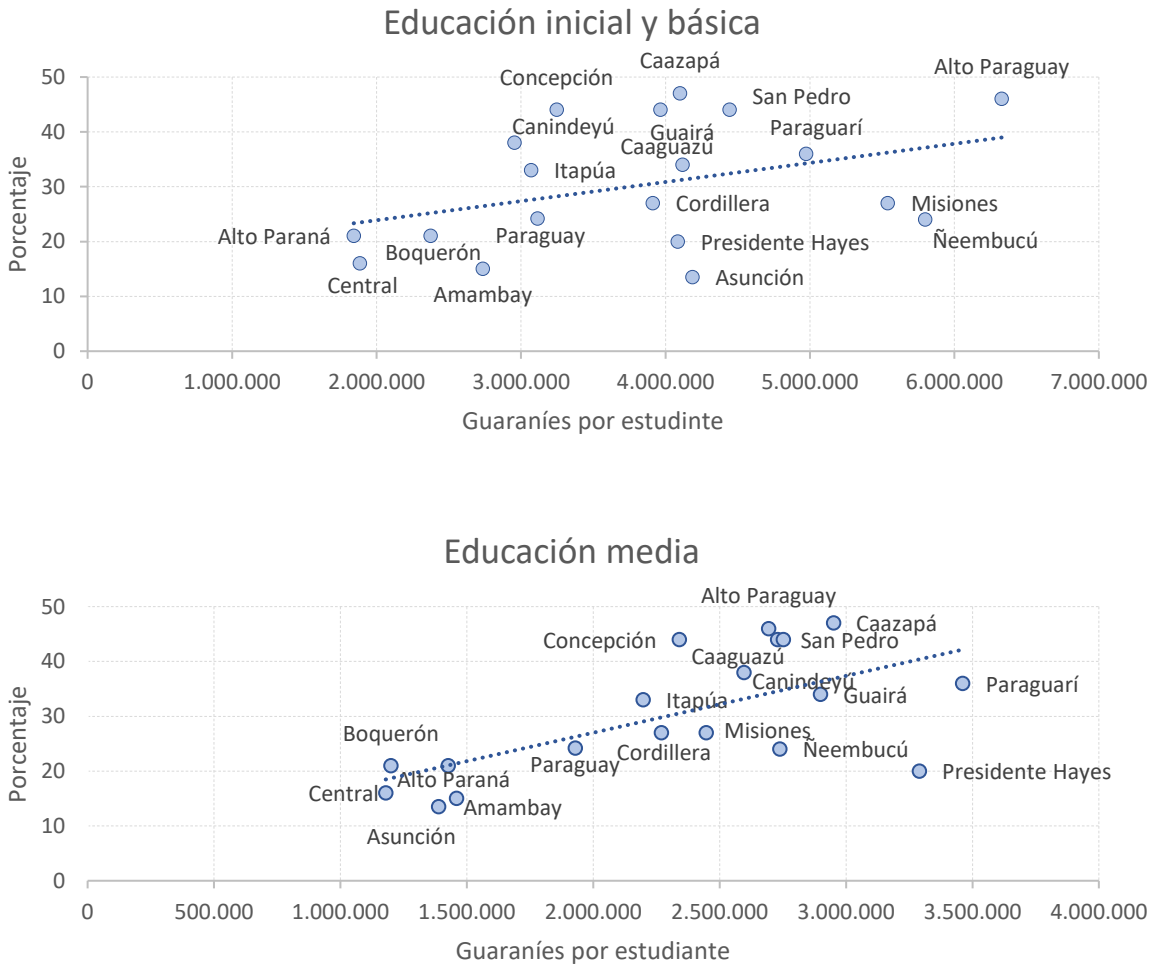
## 3.3 Equidad en la distribución del gasto

Como se mencionó anteriormente, la asignación del financiamiento por parte del MEC establece los recursos según los requerimientos en el pago de salarios de docentes y directivos, el costo de los servicios básicos y el tamaño de la matrícula en el caso de los kits escolares. Las transferencias de gratuidad, además de considerar la matrícula escolar, serían un mecanismo de equidad, ya que ofrecen un complemento adicional a las escuelas que requieren una inversión crítica en infraestructura y que corresponden a las de mayor vulnerabilidad. Sin embargo, este monto es reducido, ya que la función de proveer infraestructura adecuada recae principalmente en los gobiernos departamentales y municipales con recursos del FONACIDE y en los proyectos ampliación y reparación del FEEI (ver capítulo 1).

Una forma para evaluar la focalización del gasto en educación sería identificar cómo se comporta el gasto del programa central del MEC por estudiante, según algún indicador de vulnerabilidad, como, por ejemplo, el nivel de pobreza. A nivel departamental, se encuentra una relación positiva entre el gasto por estudiante, determinado por el nivel de gasto del programa central del MEC por

departamento, dividido por el tamaño de la matrícula[73] y el porcentaje de población en situación de pobreza. Esta relación es más aguda en el caso de la EM que en la EI y EBB, es decir, habría mayor focalización en este nivel (Gráfico 16). Sin embargo, esta relación positiva podría deberse a que es relativamente más costoso brindar educación en escuelas pequeñas (debido a que hay mayores costos por estudiante), que a una focalización de recursos para mejorar la equidad. En sectores rurales más vulnerables y con menor tamaño de matrícula el gasto por estudiante es necesariamente mayor, dado que no se producen economías de escala en el gasto por remuneración docente, ni en infraestructura. Para testearlo, se identificará si hay una correlación entre el tamaño del aula y el nivel de pobreza.

**Gráfico 16. Relación entre nivel de pobreza y gasto del Programa Central del MEC por estudiante, por departamento, según nivel educativo (en guaraníes (Gs.) por estudiante y porcentajes), año 2017**



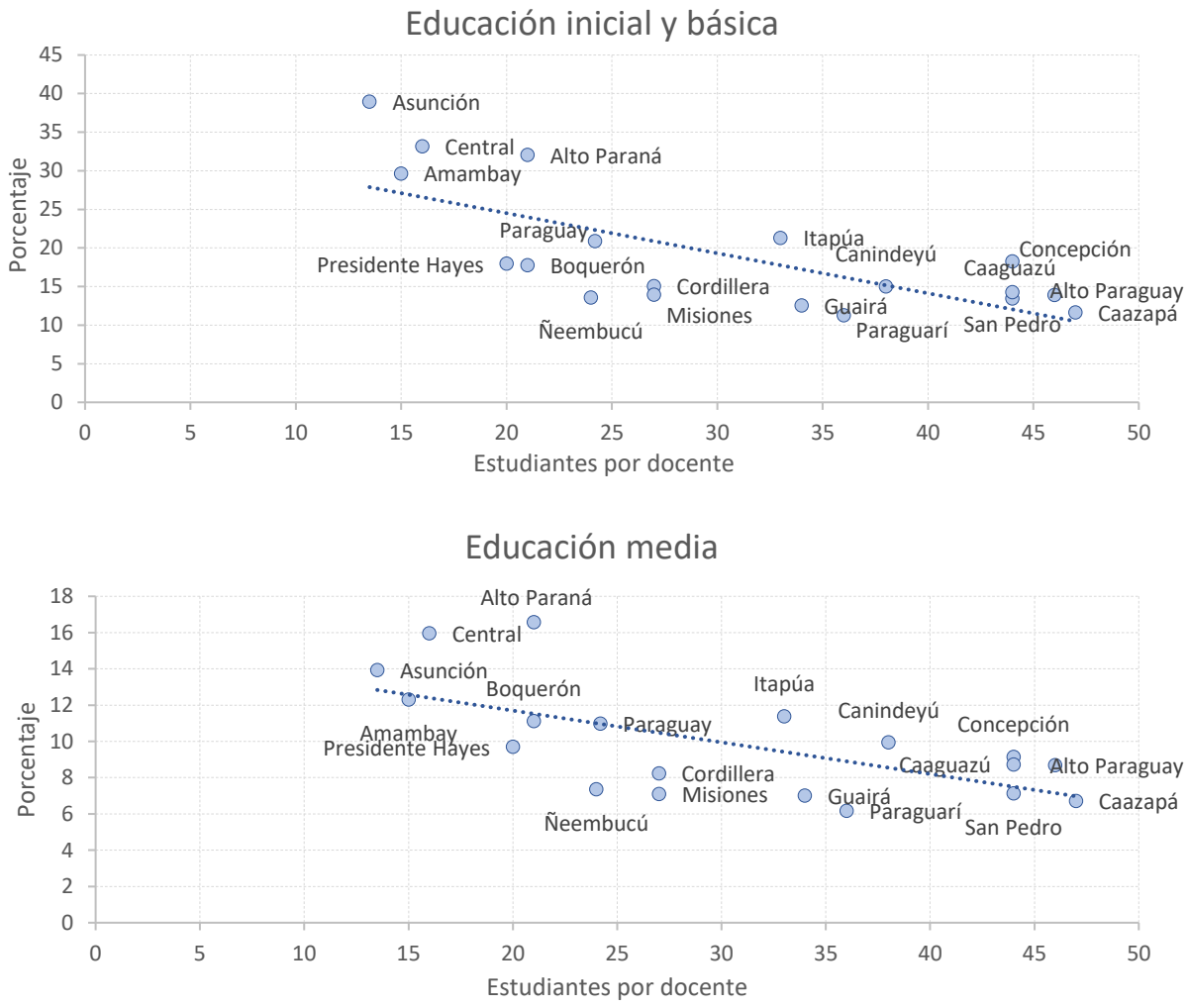

**Fuente**: Elaboración propia a partir de base Boost, gastos de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, 2018, Indicadores del Observatorio Educativo Ciudadano, MEC, 2020 y Principales Resultados de la EPH 2018.

[73] Una falencia de este ejercicio es la inclusión de la matrícula de establecimientos educacionales privados y privados subvencionados, lo que podría exacerbar la relación positiva, sin embargo, ya que la gran mayoría de estos establecimientos se encuentran en Asunción y Central, el resto de los departamentos no se vería tan afectado por la inclusión de esta matrícula.

**Nota**: El nivel de pobreza corresponde al año 2018.

Para evaluar el tamaño del aula se dividirá la cantidad de docentes a nivel departamental por el número de matrícula. El resultado es una relación negativa entre el tamaño de aula y el porcentaje de pobreza, es decir, en sectores más vulnerables, es notorio que hay una menor cantidad de estudiantes por docente. Esta relación es más negativa en la educación básica, ya que la heterogeneidad es mayor y se encuentran departamentos que en promedio tienen sobre 30 estudiantes por docente, y sectores con un promedio de menos de 15 estudiantes por docente (Gráfico 17). A partir de lo anterior se identificaría que no hay un criterio explícito de focalización según el nivel de pobreza, sino que el mayor gasto por estudiante responde al menor número de estudiantes por docente, es decir, es relativamente más costoso proveer educación en sectores vulnerables. Así, habría un criterio implícito de equidad que no responde necesariamente a un objetivo del sistema educativo.

**Gráfico 17. Relación entre tamaño del aula y pobreza por departamento, según nivel educativo (en número de estudiantes por docente y porcentajes), año 2018**

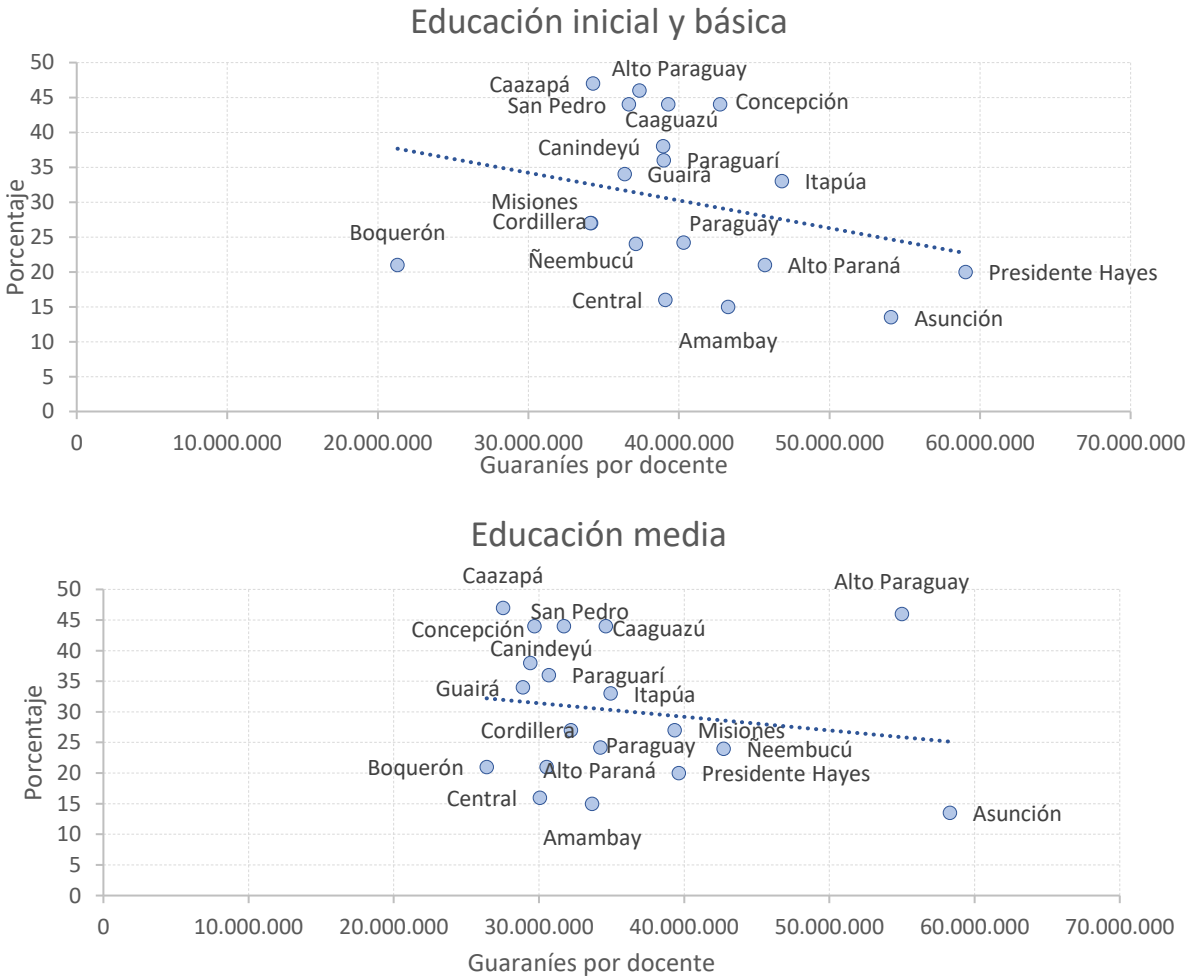



**Fuente**: elaboración propia a partir de Observatorio Educativo Ciudadano, 2020, MEC 2020 y Principales Resultados de la EPH 2018.

Considerando que el principal gasto del MEC se centra en el pago de salarios de docentes, faltaría comprobar las asignaciones con miras a la equidad, evaluando si existe una relación entre el nivel de

gasto por docente y el nivel de pobreza[74]. Los resultados muestran una relación negativa entre gasto por docente y porcentaje de población en situación de pobreza, es decir, los docentes perciben mayores salarios en sectores de menor vulnerabilidad. Esto podría deberse a que los profesores desempeñados en sectores urbanos de mejor situación socioeconómica cuentan con mayor grado de capacitación y experiencia, y así, con mejores salarios. También se evidencia que en EI y EBB la relación es más aguda que en la educación media, donde la correlación es mucho menor (Gráfico 18).

**Gráfico 18. Relación entre nivel de pobreza y gasto del Programa Central del MEC en educación inicial y básica por docente, por departamento, según nivel educativo (en guaraníes (Gs.) por docente y porcentajes), año 2017.**



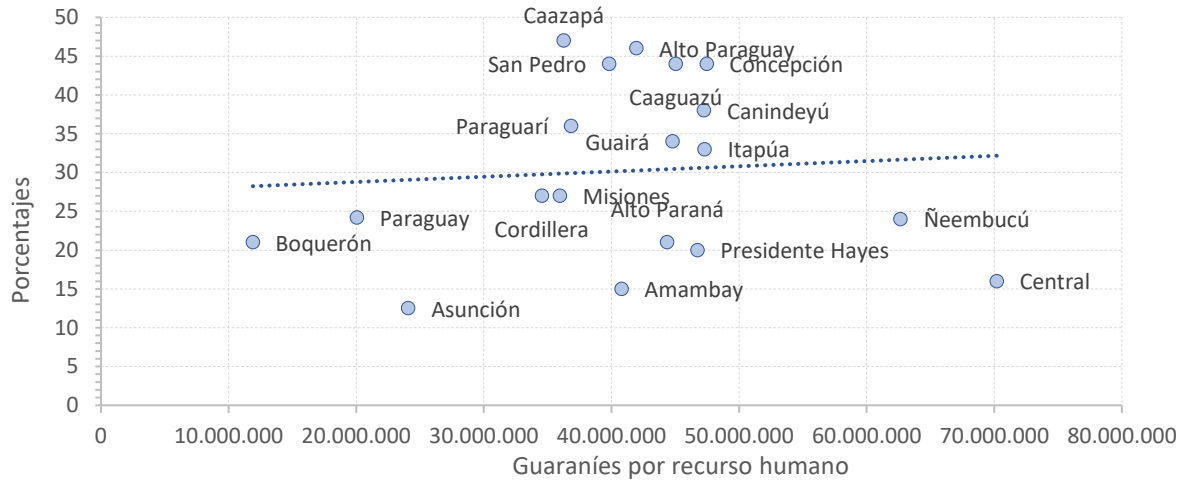

**Fuente**: elaboración propia a partir de base Boost, gastos de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, 2018, Observatorio Educativo Ciudadano, 2020, MEC 2020 y Principales Resultados de la EPH 2018.
**Nota**: El nivel de pobreza corresponde al año 2018.

Cuando se replica el ejercicio según recursos humanos (docente, directivo o administrativo), la relación de gasto y nivel de pobreza desaparece, la pendiente de la correlación es casi completamente plana.

[74] Para mejorar la precisión de esta relación sería importante contar con número de bloques u horas lectivas de los docentes, más que el número de docentes total.

Esto evidenciaría, en línea con lo planteado, que el mecanismo de asignación no focalizará ni positiva ni negativamente los recursos respecto de la pobreza por departamento (Gráfico 19).

**Gráfico 19. Relación entre nivel de pobreza y gasto del Programa Central del MEC por docente o administrativo, por departamento (en guaraníes (Gs.) por recurso humano y porcentajes), año 2017.**




**Fuente**: Elaboración propia a partir de base Boost, gastos de la Administración Central y Entidades Descentralizadas, 2018, Observatorio Educativo Ciudadano, 2020, MEC 2020 y Principales Resultados de la EPH 2018.

Por su parte, el gasto en infraestructura y alimentación de los gobiernos departamentales y municipales, financiado por el FONACIDE, tendría un enfoque diferente al programa central del MEC, ya que se determina por el tamaño de la población del municipio/departamento, que a su vez define la matrícula escolar, y por el carácter de afectación del municipio/departamento[75].

Considerando las transferencias del FONACIDE a educación, salud y otras áreas, y sumando las transferencias departamentales y municipales, Itapúa y Alto Paraná son los departamentos que reciben mayor financiamiento, debido a su carácter de afectación. Otro departamento con un alto financiamiento proveniente de este fondo es Central, sin embargo, cuando se controla por el tamaño de la matrícula, el monto por estudiante sería el menor con respecto al resto de los departamentos, es decir, el alto nivel de las transferencias hacia este departamento estaría solo determinado por la mayor población del área.

Ninguno de los departamentos afectados por la hidroeléctrica, y que por ende reciben mayores recursos, presentan tasas de pobreza superiores al 40%, y solo un departamento (Canindeyú) presenta un porcentaje de área rural superior al 60%. Otro ejemplo es Ñeembucú, el departamento que recibe la mayor transferencia según su matrícula escolar, comprende un 8,4% de las transferencias totales del FONACIDE, su nivel de pobreza es de 24%, al igual que el promedio nacional y su nivel de ruralidad es de 34%, muy inferior a los demás departamentos. De esta forma, no existe una relación entre la vulnerabilidad socioeconómica de la zona y su afectación por el cese de energía de la hidroeléctrica, ya que los departamentos compensados en mayor medida no son los que presentan niveles de pobreza

[75] Afectados por la construcción de las Represas Hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá.

o ruralidad más altos, por lo que el FONACIDE tampoco implementaría una asignación de gasto con enfoque de equidad a nivel nacional (Tabla 14).

**Tabla 14. Relación entre transferencias FONACIDE e indicadores de vulnerabilidad, año 2019**

| | Transferencias FONACIDE en 2019 (Dptos+municipios) | | Matrícula total | Transferencias por estudiante | Población en situación de Pobreza | Área Rural |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Millones de Gs. | % del total | No. De estudiantes | (en Gs.) | (%) | (%) |
| Itapúa* | 61.511 | 19,2 | 113.750 | 540.756 | 33 | 57 |
| Alto Paraná* | 51.121 | 16,0 | 187.743 | 272.292 | 21 | 28 |
| Central | 49.578 | 15,5 | 405.025 | 122.407 | 16 | 12 |
| Ñeembucú* | 26.970 | 8,4 | 16.258 | 1.658.876 | 24 | 34 |
| Caaguazú | 26.962 | 8,4 | 116.088 | 232.255 | 44 | 60 |
| Canindeyú* | 25.595 | 8,0 | 50.160 | 510.267 | 38 | 61 |
| San Pedro | 24.759 | 7,7 | 100.298 | 246.854 | 44 | 82 |
| Misiones* | 24.127 | 7,5 | 27.331 | 882.770 | 27 | 48 |
| Cordillera | 23.773 | 7,4 | 62.882 | 378.057 | 27 | 67 |
| Guairá | 19.136 | 6,0 | 43.143 | 443.548 | 34 | 60 |
| Paraguarí | 18.914 | 5,9 | 50.116 | 377.404 | 36 | 67 |
| Presidente Hayes | 17.828 | 5,6 | 26.247 | 679.240 | 20 | 61 |
| Caazapá | 15.917 | 5,0 | 39.115 | 406.928 | 47 | 79 |
| Concepción | 15.723 | 4,9 | 57.107 | 275.325 | 44 | 63 |
| Amambay | 11.662 | 3,6 | 34.280 | 340.198 | 15 | 34 |
| Boquerón | 10.510 | 3,3 | 16.169 | 650.009 | 21 | 60 |
| Alto Paraguay | 8.668 | 2,7 | 4.526 | 1.915.157 | 46 | 46 |
| Asunción | - | - | 131.216 | - | 12 | 0 |

**Fuente**: Ministerio de Hacienda, 2019a, 2019b; MEC, 2020 y Observatorio 2020, a partir de DGEEC - EPH 2017.
**Nota**: * corresponden a los departamentos afectados; Los indicadores de pobreza y ruralidad corresponden al año 2017.

Sin embargo, al interior de cada departamento teóricamente los recursos sí serían asignados con un enfoque de equidad a través de la metodología de microplanificación de la oferta educativa. La metodología de microplanificación es una iniciativa conjunta entre el MEC, los gobiernos departamentales y municipales, las instituciones educativas y representantes de la comunidad para asignar el financiamiento a la infraestructura y alimentación según las necesidades específicas de cada institución educativa, priorizando las que presentan mayores urgencias. Los directores de las instituciones educativas completan un formulario donde se identifican los requerimientos de recursos

humanos, necesidades de infraestructura, equipamientos y almuerzo escolar y solicitudes de habilitación de nuevas secciones, niveles o modalidades.

El MEC reúne los casos y determina las instituciones educacionales con mayor necesidad de mantención o reparación de infraestructura escolar y de alimentación, para luego crea una lista con requerimientos sobre equipamientos (como sillas, mesas, pizarrones, computadoras), construcción, reparación o adecuación de aulas, necesidades sanitarias (donde se incluyen características de tipo de abastecimiento de agua, de suministro de energía, servicio sanitario, si cuenta con mecanismos de prevención de incendios) y de alimentación, justificando claramente cada requerimiento (MEC, 2014).

Posteriormente, los consejos departamentales[76], conformados por distintos actores relativos al área de educación, evalúan, priorizan y luego deciden el destino de los recursos hacia las escuelas que consideran con mayor carencia en las distintas materias. Así, al interior de cada departamento, los fondos de infraestructura y alimentación consideran un enfoque de equidad que además sería validado por un espacio de participación de la comunidad[77].

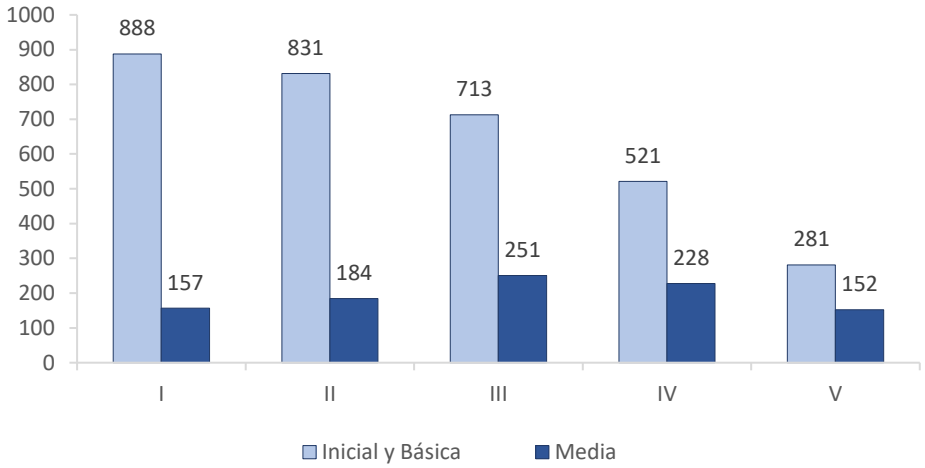
Además, de las dificultades que pueda existir en el proceso de fiscalización de los recursos del FONACIDE, falta enfatizar que no existen criterios transparentes y estandarizados para la priorización del financiamiento hacia las instituciones educativas, es decir, no hay una norma general o fórmula de financiamiento sobre lo que se considera preferente, y queda a interpretación de cada localidad lo que se entiende por equidad en la asignación de recursos. Si bien los espacios de decisión con participación de diferentes actores de la localidad son sustantivos para validar los procesos de financiamiento, y la flexibilidad que se les otorga puede representar un aspecto positivo, también es necesario establecer criterios de asignación a nivel general que se funden sobre indicadores de la vulnerabilidad económica a nivel de la población local, de las instituciones educativas y de las familias de los estudiantes.

Es importante resaltar una debilidad en esta materia, no existen indicadores de vulnerabilidad a nivel de institución educativa, municipalidad y departamento, para así guiar los procesos de asignaciones con enfoque de equidad. Un paso previo a la generación de estos indicadores sería el levantamiento de información relevante sobre la situación socioeconómica, de los hogares, escuelas y localidades, que en alguna medida se está generando con los cuestionarios de tutores de estudiantes que acompañan el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE)[78], pero que ciertamente no son suficientes para acompañar una medida de asignación de recursos.

Ahora bien, a nivel de gasto público en educación (considerando presupuesto del MEC, universidades, entidades autónomas y autárquicas y gobiernos municipales y departamentales) se encuentra que en EI y EEB hay una orientación significativamente mayor hacia los quintiles de menores ingresos. Por ejemplo, el financiamiento público a los dos primeros quintiles supera en más de tres veces al del quinto quintil. En contraste, en educación media no hay una tendencia clara y el tercer quintil es el que concentra la mayor proporción del gasto (Gráfico 20).

[76] Y consejos distritales en caso de que el municipio cuente con uno.
[77] En la práctica los directores y supervisores departamentales, junto a otros funcionarios del MEC refieren que esta metodología tiene severas falencias en materia de regulación y fiscalización, que serán abordadas en la sección 5 de este capítulo, sobre transparencia del uso de los recursos.
[78] Formularios que son auto reportados y que no son contestados completamente.

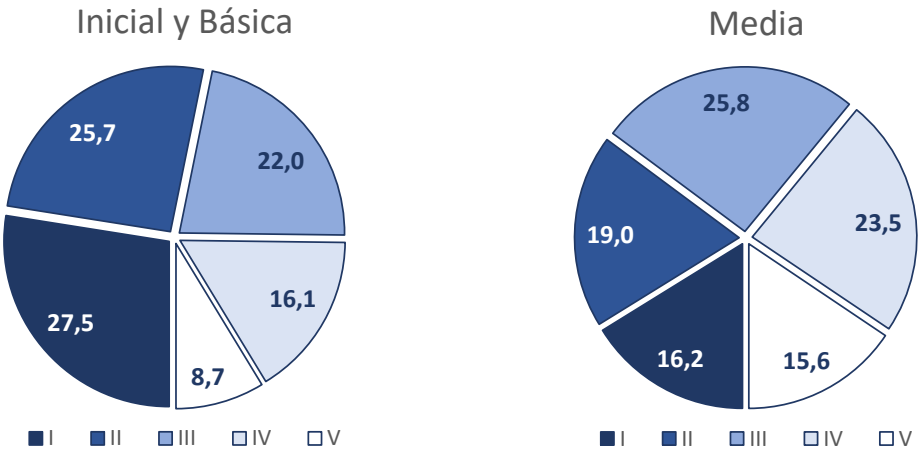
**Gráfico 20. Gasto público en educación por quintil socioeconómico, según nivel de enseñanza (en miles de millones de guaraníes (Gs.), año 2016.**




**Fuente:** Yanez-Pagans, M., J. Bedoya y Zarza, D. (2018). Paraguay, Invertir en Capital Humano: Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Banco Mundial, Washington DC.

Lo anterior se debe a que, en la EI y EEB, la matrícula de escuelas oficiales o privadas subvencionadas se compone principalmente de los tres primeros quintiles, el cuarto y quinto quintil comprenden sólo un 16,1% y 8,7% de la matrícula total, respectivamente, ya que el resto de los estudiantes de estos quintiles se dirige a escuelas privadas. En la educación media existen dos efectos contrapuestos: por un lado, se encuentra el efecto mencionado anteriormente, donde los estudiantes de mayor nivel socioeconómico se dirigen también a escuelas privadas, pero, por otro lado, ocurre que en los sectores más vulnerables hay mayores niveles de deserción escolar o no inscripción en general en la enseñanza media, ya sea por dificultades de acceso o razones personales. Así, el quintil que compone en mayor medida la proporción de la matrícula en educación media es el tercer quintil, seguido del cuarto (Gráfico 21).

**Gráfico 21. Proporción de estudiantes de instituciones oficiales o privadas subvencionadas por quintil socioeconómico, según nivel de enseñanza (en porcentajes), año 2016**




**Fuente**: Yanez-Pagans, M., J. Bedoya y Zarza, D. (2018). Paraguay, Invertir en Capital Humano: Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Banco Mundial, Washington DC.

## 3.4 Incentivos de asignación de gastos

En términos generales, a nivel de institución educacional no existen incentivos orientados al cumplimiento de metas de desempeño, cobertura, retención de estudiantes, culminación oportuna, u otros objetivos del PNE 2024 o del presupuesto por resultados. Una transferencia determinada en alguna medida por la cantidad de estudiantes es la gratuidad, anteriormente descrita. Sin embargo, por el reducido monto que representa para las escuelas, más que actuar como un incentivo para captar nuevos estudiantes o retener a los actuales, cumple la función de solventar algunos gastos derivados de esa matrícula, principalmente para la compra de equipamiento, materiales y otros servicios de proveer la oferta educativa.

Un incentivo monetario que sí persigue un objetivo específico es el escalafón salarial de la carrera docente, que según el estatuto del educador corresponde al aumento salarial de 10% por cada grado obtenido en función de sus títulos, méritos y aptitudes y de 5% por cada quinquenio de antigüedad en cada grado, con un tope de 5 quinquenios[79]. Esto representaría un incentivo para los docentes a capacitarse y permanecer desempeñándose en las aulas (al menos hasta los 25 años cuando pueden pensionarse).

En cuanto a proporción del presupuesto aprobado, según la composición del gasto público, las asignaciones del "escalafón docente" pasaron de comprender un 2,9% del presupuesto total del MEC en 2010, a un 8,2% en 2016, para luego disminuir a un 5,3% en 2020. En términos nominales, pasaron de 84,5 mil millones de Gs. en 2010, a 408 mil millones en 2016 y luego a 401,6 mil millones en 2020. Según funcionarios del MEC, la reducción nominal puede deberse en parte a la descentralización del ISBA e INAES, que antes de 2019 formaban parte del MEC y tenían cierta incidencia en el presupuesto del escalafón del MEC conforme a su nómina de personal. Mientras que, en términos proporcionales, la disminución puede deberse a que las asignaciones del escalafón salarial docente no han acompañado los ajustes e incrementos que ha presentado el salario básico docente en esta década.

Es importante mencionar que la generación de incentivos no es una debilidad en sí, pero acompañado de una cuidadosa planificación e implementación, podría resultar una herramienta a evaluar para el cumplimiento de ciertos objetivos educativos. Sin embargo, es necesario ser sumamente cautelosos en su elaboración e intentar considerar todos los escenarios posibles y las variables que se pueden ver afectadas, ya que una equivocada implementación puede generar estímulos perjudiciales en otras materias. Por ejemplo, la evidencia sugiere que los sistemas de financiamiento vinculados a incentivos de desempeño o matrícula pueden generar competencia entre las escuelas e intensificar la desigualdad, debido a que las instituciones que atienden a la población más vulnerable tendrían menos posibilidades de acceder a esos incentivos (Eurydice, 2014). Por otra parte, también pueden distorsionar las prácticas educativas, simplificando el currículum y focalizando solo hacia las materias que serán medidas en pruebas estandarizadas, en desmedro de otras áreas (Diamond y Spillane, 2004; Au, 2007).

[79] Para más información acceder a los capítulos II y capítulo IV del diagnóstico del Eje de Desarrollo Docente.

En América Latina existen ejemplos de incentivos a los docentes basados en formación y conocimiento, que se miden a través de evaluaciones de desempeño (voluntarias u obligatorias), años de antigüedad, horas de capacitación, entre otros, que buscan fomentar la formación permanente del educador a través de incrementos salariales. Entre las ventajas se expresa mejores posibilidades de entregar una remuneración competitiva con respecto a otras áreas de desarrollo profesional, no producen competencia al interior del cuerpo docente y permite compensar mayor esfuerzo y habilidades de los profesores. Algunas desventajas son que los gremios docentes tienden a estar en desacuerdo con los mecanismos de evaluación, por lo que existen dificultades políticas en su implementación (Morduchowicz, 2011; Rivas, 2015), por otra parte, los docentes pueden tomar el incentivo de una manera estratégica, buscando atajos para obtener la retribución o puedan sentir que el incentivo los distrae de su labor (Mintrop y Órdenes, 2017). Por ejemplo, este tipo de incentivos se implementa en Chile, México, Colombia y Perú.

También existen casos de incentivos a las escuelas y docentes, basados en los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas, que en la teoría motivarían a las escuelas a realizar una mejor gestión en función del desempeño escolar y a los docentes no solo a capacitarse y acumular habilidades, sino también al traspaso de esos conocimientos hacia los estudiantes. Sin embargo, en la práctica no hay evidencia sustantiva que demuestre que tiene efectos positivos. Es más, como se mencionó anteriormente, la evidencia sugiere que vincular incentivos en función de pruebas estandarizadas puede reducir el contenido curricular sólo a las materias evaluadas, fragmentando el conocimiento hacia lo medible y aumenta el uso de pedagogías centradas en el docente (Au, 2007; Diamond y Spillane, 2004) y no la generación de pensamiento crítico en los estudiantes. En América Latina se encuentran ejemplos de Chile, Brasil y México.

Por otra parte, tanto en América Latina, como en muchos sectores a nivel internacional, las remuneraciones de los profesores tienden a ser inferiores a las que presentan otros sectores productivos, y la carrera docente se vuelve menos atractiva en términos salariales. Así, para atraer estudiantes hacia la formación de educador se generan incentivos a la formación inicial. En Uruguay existen Centros Regionales de Profesores (CRP) que otorgan becas completas de alimentación, alojamiento y traslado a los mejores estudiantes de la educación media, para que se formen como educadores, mientras que, en Chile se creó un incentivo llamado “Beca Vocación de Profesor” que financia el arancel completo de la carrera de pedagogía, la matrícula y algunos aportes adicionales, a los estudiantes que obtuvieron altos puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) (Morduchowicz, 2011).

## 3.5 Grados de descentralización

Respecto de los grados de descentralización, es posible indicar que, a grandes rasgos, el sistema de financiamiento educativo paraguayo es altamente centralizado. Así, el programa central del MEC define el grueso del financiamiento de las instituciones educativas, y las direcciones departamentales del MEC se encargan de fiscalizar la ejecución, evaluar el desempeño de las instituciones y generar un vínculo entre la imagen centralizada del MEC y los consejos y gobernaciones departamentales, pero no administra un presupuesto propio.

La figura de las direcciones departamentales, junto a los supervisores pedagógicos y administrativos, cumplen roles sustantivos en la desconcentración de funciones de gestión[80], sin embargo, se le asignan labores que superan con creces las posibilidades reales de intervención que mantienen. Esto se produce por, i) la falta de personal, hay supervisores departamentales a los que se les asigna la supervisión de 80 instituciones educativas o más; ii) la ausencia de capacitaciones adecuadas, y iii) por el escaso nivel de recursos que se le destina para financiar el cumplimiento de sus tareas, que en ocasiones ni siquiera alcanza para costear los gastos de movilización. Los funcionarios de las direcciones departamentales refieren que muchas veces tienen que financiar gastos desde sus propios salarios para cumplir sus obligaciones.

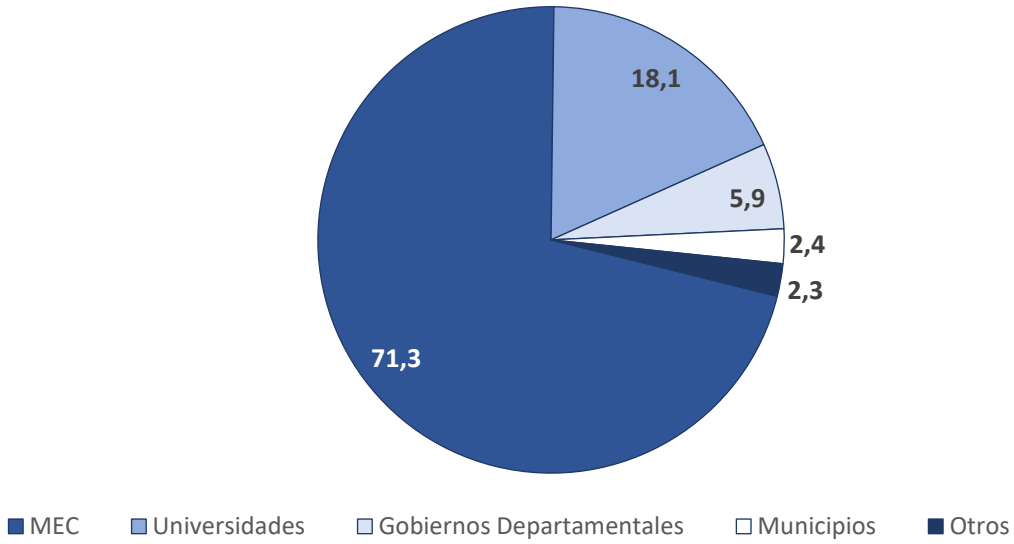
Adicionalmente, las direcciones departamentales no cuentan con un presupuesto propio, ni tienen injerencia en la asignación de los recursos, debido a que este se define centralizadamente, lo que probablemente incide en que los recursos humanos no respondan a las necesidades particulares de las escuelas y territorios, que tienen indicadores educativos y contextos muy diversos. Ocasionalmente, el financiamiento para la elaboración de proyectos locales se establece a partir de alianzas con empresas privadas u ONG.

Como se mencionó anteriormente, las gobernaciones departamentales y municipales, financian principalmente gastos de infraestructura y alimentación, que en 2020 se determinan como un 8,3% del presupuesto de la función en educación, un 5,9% por parte de los departamentos y 2,4% de los municipios[81] (Gráfico 22). En este caso, debido a que los recursos destinados a la educación se encuentran previamente definidos, y no queda margen de acción, nuevamente surge la dificultad de generar proyectos locales de mejoramiento educativo desde los diferentes distritos. Además, a nivel general, los municipios cuentan con recursos propios que no se encuentran contemplados en el PGN dada su autonomía.

**Gráfico 22. Asignación del presupuesto en función educación según organismo administrador (en porcentajes), año 2020**

[80] Para más información sobre la desconcentración y descentralización de las tareas del MEC acceder a la sección "Gestión Educativa" en el diagnóstico del Eje de Gestión Educativa.

[81] Las fuentes de financiamiento de los gobiernos departamentales corresponden principalmente a recursos del tesoro, y en menor medida a coparticipación de royalties y compensaciones del FONACIDE. Por su parte, los municipios obtienen recursos principalmente de FONACIDE y un 80% de ellos debe ser dirigido a educación (50% a infraestructura y 30% a alimentación escolar)




**Fuente:** Elaboración propia a partir de la Ley Nº 6469/2020.

Si bien, se requiere autonomía (en términos de presupuesto y funciones) a nivel local, por otra parte, se observan serias falencias en la fiscalización de recursos del FONACIDE a los gobiernos municipales. Así, resalta la ausencia de debate respecto a la autonomía local y desconcentración de funciones junto a una debida capacitación para la gestión y el mejoramiento de los canales de transparencia y fiscalización, a la vez de mayor institucionalidad de los municipios.

**Figura 5. Experiencias previas en el delineamiento de las políticas educativas**

*En relación con la asignación de recursos, una experiencia previa es la de Paraguay en 2011, con su Plan Nacional 2024, el cual es un marco de la política educativa que delinea las principales acciones a ser desarrolladas en el sector educativo y las metas a corto, mediano y largo plazo. En este documento se abordan diversas temáticas que se relacionan con el financiamiento. En primer lugar, respecto a la universalización de la educación se plantea la necesidad de un presupuesto suficiente y gratuidad que permita la cobertura y acceso al sistema educativo como también el compromiso compartido entre los diferentes niveles de gestión para la descentralización y autonomía institucional. Respecto al aprendizaje de los estudiantes se incorpora la visión de la educación a lo largo de la vida, lo cual involucra nuevos conceptos, tecnologías y metodologías de aprendizaje identificando el compromiso de una revisión y ampliación sustancial del presupuesto económico que el Estado debe invertir cada año en educación. En términos de la asignación de recursos, para 2011 el 92% de los recursos se destinaban a gastos corrientes y un 8% a gastos de capital, lo cual se identificaba como una situación que brindaba poco margen de maniobra para responder a las prioridades educacionales. Además, se expresa que el presupuesto asignado a educación presentaba bajas posibilidades de aumentar la inversión en el sistema educativo y con ello, un estrecho margen de actuación con respecto a mejorar la calidad de la educación. Frente a este diagnóstico se exponen cinco principios orientados al sistema educativo: eficiencia, eficacia, transparencia, calidad y*

*equidad. Estableciendo como meta, correspondiente al financiamiento, que los recursos financieros asignados sean suficientes y oportunos.*

**Fuente:** MEC, 2011.

## 3.6 Resumen

Las principales debilidades identificadas en este capítulo en cuanto a la asignación de recursos son la rigidez del presupuesto en educación, la ausencia de criterios de focalización y la concentración del gasto y las tareas en la figura centralizada del MEC. El punto en común de estas tres problemáticas sería la desarticulación entre el gasto y las necesidades educativas, ya que al igual que en el capítulo anterior, se encuentra que no existe una orientación generalizada del presupuesto hacia un plan de mejoramiento continuo, sino que se limita a financiar los gastos que surgen de la entrega del servicio educativo.

Si bien es imperante continuar solventando estos gastos para asegurar el acceso a la educación, también falta orientar recursos al mejoramiento escolar, desde la consideración de las necesidades educativas, a nivel nacional y también a nivel local. Por otro lado, no hay criterios establecidos para la priorización del financiamiento hacia las instituciones educativas. A la vez, de contar con criterios de asignación a nivel general que se originen a partir de indicadores de vulnerabilidad de las instituciones, distritos o departamentos. En esta línea, tampoco se promueve la recopilación de información sobre el contexto socioeconómico de los hogares[82], escuelas y localidades para la posterior creación de indicadores oportunos para la orientación de políticas públicas y la distribución de los recursos.

[82] Desde el Ministerio de Hacienda se informa que hay fechas establecidas para la recopilación de información socioeconómica, sin embargo, por lo general hay oposición por parte de las familias a brindar esa información.

# 4. Efectividad del gasto

## 4.1 Marco teórico

Actualmente, diversos países realizan investigaciones sobre el rendimiento académico y/o testean las habilidades cognitivas de los estudiantes. En general, las evaluaciones internacionales aplicadas se diseñan en dos direcciones: por un lado, para **comprender los determinantes subyacentes de las habilidades cognitivas y las consecuencias de las diferentes habilidades.** No obstante, otra línea de estudio es la **relación entre logro educativo y recursos de la institución educativa**. Al analizar los países que participan en la prueba PISA (2003) se encuentra una asociación relativamente débil entre logro educativo y recursos, pero al mirar gasto promedio por estudiante y logro educativo promedio se encuentra una asociación entre ambos factores, excepto en México y Grecia. Este resultado es similar para TIMSS (1995). A su vez, diversos estudios indican que los resultados de los estudiantes presentan una asociación negativa con escaso material instruccional y uso excesivo de tecnología, por el contrario, el tiempo de clases estuvo significativamente asociado con logro (Hanushek y Woessmann, 2017), destacando así la **relevancia del tipo de gasto por sobre el monto del gasto**

En principio, se puede fácilmente suponer que a mayor gasto por estudiante existiría mayor rendimiento, sin embargo, ello no es completamente acertado (Billings, 1974). Una mirada más amplia implica observar que **hay otros factores relevantes en la discusión de la efectividad del gasto en el sistema escolar y es necesario observarlos en forma de proceso escolar.** En otras palabras, el proceso comienza con la posibilidad de ingresar al sistema escolar, por lo que el **acceso y cobertura** a los sistemas educativos también son importantes. Así, por ejemplo, en México, se observa que las diferencias de cobertura (relación porcentual entre un grupo etario con respecto a los que se encuentran matriculados) entre grupos de edad o niveles educativos es un factor que perjudica al logro educativo en pruebas estandarizadas (Márquez, 2015; Campos, 2010). Adicionalmente, al estar inmerso en el sistema escolar, se debe asegurar la **permanencia del estudiante** en el sistema para evaluar de forma efectiva si el contenido enseñado es adecuado, lo que constituye otro hito relevante de identificar respecto de la efectividad del sistema (Barber y Mourshed, 2008). Finalmente, se debe monitorear **que el estudiante asista a las clases**, aspecto en general poco considerado por los estudios comparativos. Así, aunque algunos estudios han focalizado su interés en el gasto en docentes (Márquez, 2015; Billings, 1974), antes de ello, es necesario identificar si los estudiantes asisten o no a la escuela.

Mientras que la efectividad se refiere al alcance de los objetivos demarcados (como acceso, calidad, equidad, entre otros), la eficiencia alude a la optimización en el uso de los recursos en función de esas metas. Con respecto a la eficiencia existen al menos dos conceptos claves que afectan las decisiones de gasto en educación. Por una parte, está la eficiencia asignativa, cuyo fin es priorizar entre las opciones de inversión y destinar recursos hacia los programas con mayores tasas de retorno, entre los que destaca el gasto en educación con los beneficios más altos a nivel social. Y, por otra parte, la eficiencia técnica, que examina el uso óptimo de los recursos una vez que ya han sido asignados. Así, en el sistema educativo se puede medir asumiendo que las escuelas transforman los recursos en un producto (como distintas competencias), mediante un proceso de producción (Izquierdo, Pessino y

Vuletin, 2018). La forma en que los países desarrollan el conocimiento y las habilidades de las personas es uno de los factores que determina en mayor medida su progreso socioeconómico y estabilidad, por lo que la eficiencia técnica y asignativa de la inversión en educación impacta de forma directa en la preparación del capital humano (Foro Económico Mundial, 2017).

Considerando esto, el capítulo busca analizar la relación entre la efectividad y el gasto escolar tomando en cuenta estos múltiples factores y entendiendo los diferentes roles que el sistema escolar puede jugar, evaluando dos dimensiones claves: la efectividad con relación al acceso y la efectividad vinculado al desempeño en test estandarizados.

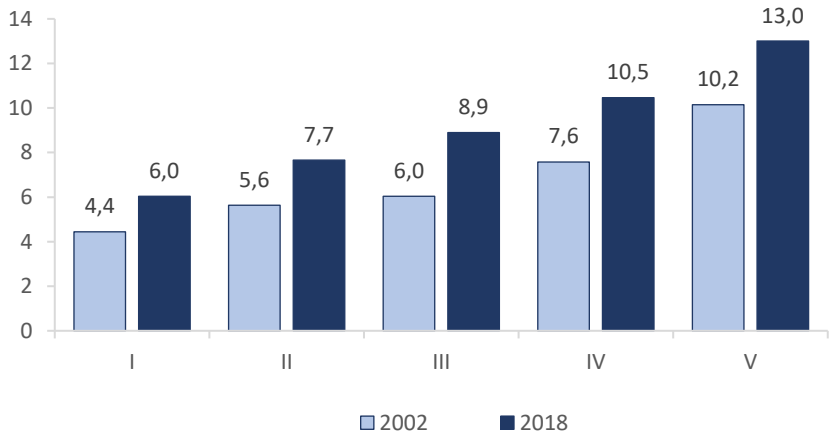
## 4.2 Efectividad del gasto según acceso

Como se observó en el capítulo 1, el presupuesto de la función educación ha mantenido un aumento sostenido en su magnitud, pasando en términos nominales de 2,3 billones de guaraníes en 2006 a 10,7 billones en 2020, que al ajustar por inflación significa un aumento de un 133% entre esos años, es decir, el presupuesto se ha duplicado. A su vez, este presupuesto ejecutado se habría asignado en cerca de un 90% a asegurar el servicio educativo desde la gestión y los gastos institucionales, es decir, a financiar políticas de acceso a la educación escolar. Este ámbito habría sido mayoritariamente exitoso, ya que la tasa neta de asistencia[83] de la educación básica alcanzó un 90,9% en 2016 y en el caso de la educación media aumentó de 36,8% a 52,2% entre 2003 y 2016 (Yanez-Pagans, Bedoya y Zarza, 2018). A su vez, en este periodo han mejorado otros indicadores de cobertura, retención escolar y culminación de los estudios.

Asimismo, el promedio de años de escolaridad ha aumentado en todos los niveles socioeconómicos entre el año 2002 y el 2018, pasando de 4,4 a 6 años en promedio en el primer quintil, y de 10,2 a 13 años en promedio en el quintil de mayores ingresos. Un aumento de 1,6 y 2,8 años respectivamente. Sin embargo, apenas desde el tercer quintil se cumplirían nueve años de escolaridad promedio en 2018, que corresponden a enseñanza básica completa (asumiendo que el estudio no considera educación inicial). Lo que significa que es necesario continuar los esfuerzos en aumentar los años de escolaridad de la población, en especial en los dos quintiles de menor ingreso (Gráfico 23).

[83] La tasa neta de asistencia se define como el número de estudiantes del grupo en edad oficial de cierto nivel educativo, que efectivamente asiste a clases formales en dicho nivel, expresado como porcentaje de la población de ese grupo de edad.

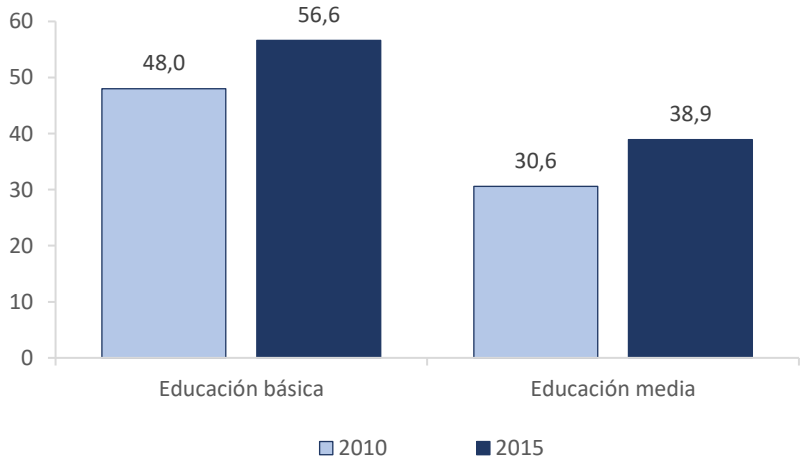
**Gráfico 23. Evolución del promedio de años de escolaridad por nivel socioeconómico (en años de escolaridad), años 2002 y 2018**




**Fuente**: Elaboración propia a partir del Observatorio Educativo Ciudadano, 2020.

Adicionalmente, la proporción de estudiantes que egresa de las instituciones educativas de educación básica ha aumentado de 48,0% a 56,6%, mientras que la proporción de egreso en enseñanza media aumentó de 30,6% a 38,9%, es decir, en ambos niveles se presentaron incrementos de sobre 8 puntos porcentuales en un periodo de 5 años. Si bien hay un evidente progreso en la culminación de la enseñanza básica y media, aún persisten altos niveles de deserción escolar, ya que menos de un 40% de los estudiantes que se matriculó inicialmente en el primer ciclo de educación básica habría finalizado la enseñanza media (Gráfico 24).

**Gráfico 24. Evolución de la tasa de egreso de la Educación Escolar Básica y la Educación Media (en porcentajes), años 2010 y 2015**

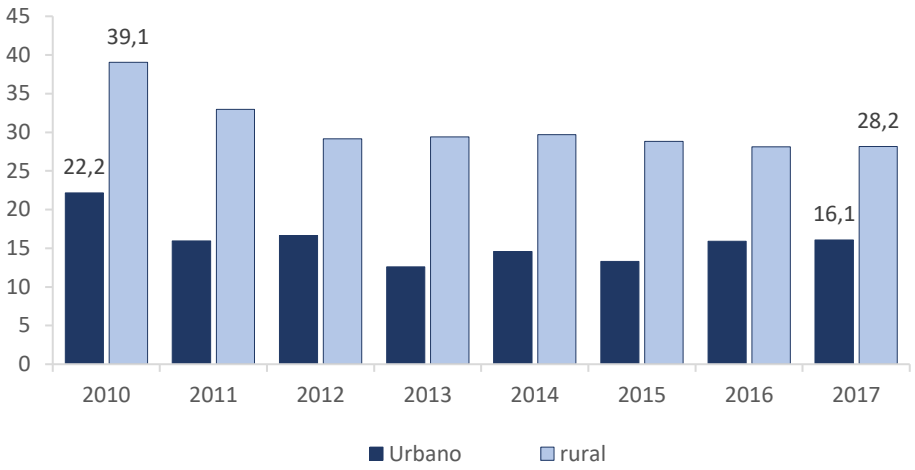



**Fuente**: Elaboración propia a partir de Observatorio Educativo Ciudadano, 2020
**Nota 1**: En el caso de educación básica, el gráfico refiere a la cohorte de 9 años de escolaridad y en la educación media a la cohorte de 12 años.

Además, entre 2010 y 2017 la proporción de jóvenes de entre 15 y 17 años que no asiste a una institución educativa disminuyó en torno a 8,5 puntos porcentuales, con mayor énfasis en los sectores rurales, donde pasó de un 39,1% a 28,2%. En el sector urbano, esta proporción también disminuyó, pasando de 22,2% a 16,1%. En ambos casos se presentó una disminución de alrededor de 30% en siete

años, esto demuestra que la cobertura en educación media ha aumentado relativamente igual, en ambos sectores (Gráfico 25).

**Gráfico 25. Proporción de la población entre 15 y 17 años que no asiste a una institución educativa, según sector urbano o rural (en porcentajes), años 2010 – 2017**




**Fuente**: Elaboración propia a partir del Observatorio Educativo Ciudadano, 2020.

## 4.3 Efectividad del gasto según desempeño escolar

Como se presentó en el capítulo 1, Paraguay es uno de los países de la región con menor gasto público en educación como porcentaje de su PIB. Adicionalmente, este gasto público se ha orientado principalmente a asegurar el acceso a la educación, especialmente en la enseñanza básica. Invirtiendo en menor medida en el mejoramiento de la calidad. Esta carencia se ha evidenciado en las pruebas estandarizadas a nivel nacional e internacional[84].

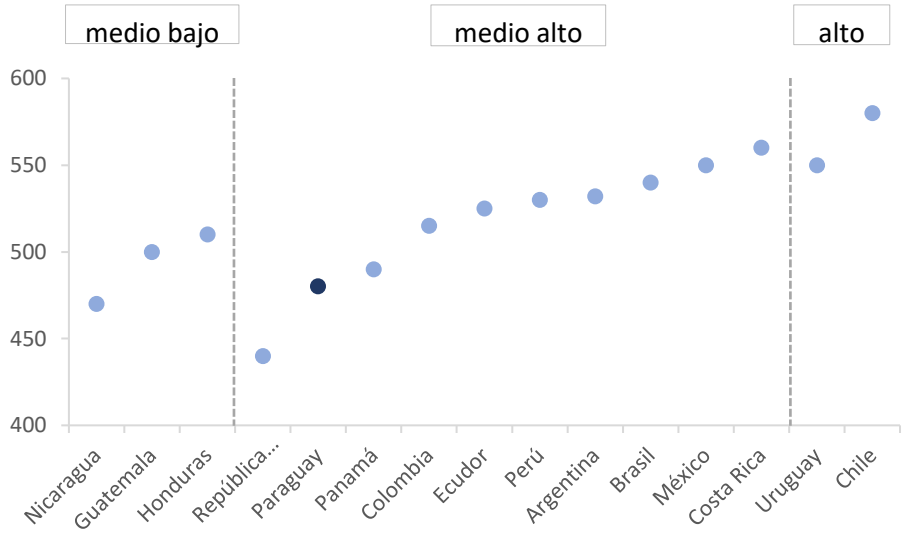
Estudios anteriores han indicado que, en promedio, el crecimiento económico sostenido está asociado a una mejora en las pruebas estandarizadas en educación, en particular, un crecimiento económico anual de 0,5 puntos porcentuales está asociado a una mejora de 100 puntos en las pruebas estandarizadas del TERCE (2013)[85] (OEI, 2019). Sin embargo, pese al importante crecimiento económico que ha mantenido Paraguay, los resultados de las pruebas estandarizadas lo ubican como el tercer país de menor desempeño dentro de los 15 que participaron en la región, y el segundo país de menor desempeño dentro de los países de ingreso medio alto, exhibiendo puntajes inferiores a los presentados por Guatemala y Honduras, que corresponden a países de ingreso medio bajo. Este escenario se repite tanto en las pruebas de matemáticas como de lectura (Gráficos 26 y 27).

[84] Para más información sobre la evaluación docente y desempeño escolar acceder a la sección “La evaluación en el Sistema Educativo Nacional” en el diagnóstico del Eje Evaluación e Investigación Educativa

[85] El Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) es una evaluación estandarizada de aprendizajes a nivel latinoamericano que se aplica a estudiantes de 3° y 6° básico en las áreas de Lectura, Escritura, Matemática y Ciencias

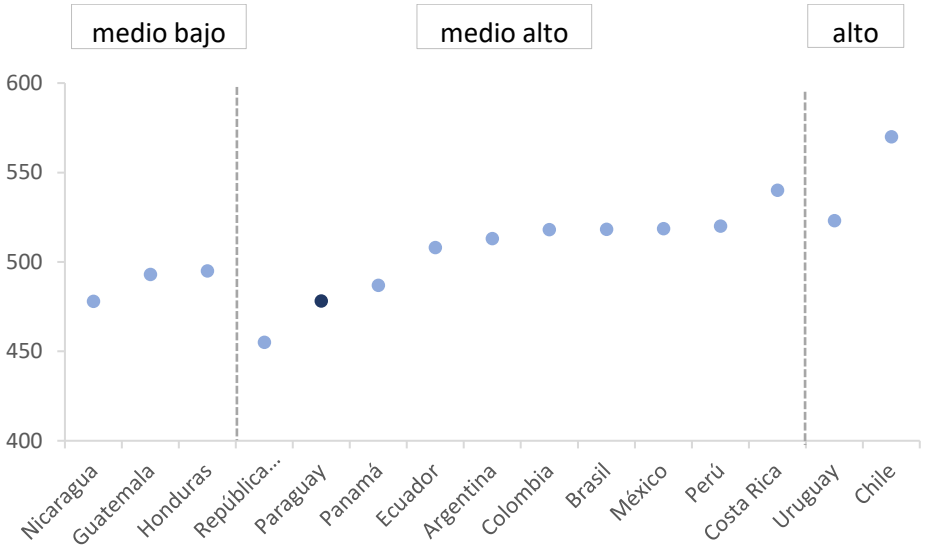
Los tres países de ingreso medio alto con mejores desempeños son Costa Rica, México y Brasil, países que realizan un gasto público en educación de 7,4%, 4,9% y 6,2% de su PIB, respectivamente, superior al 3,4% que exhibe Paraguay en esa medición estandarizada del Banco Mundial (BM, 2020). No obstante, esto no se relaciona directamente con una educación de calidad, es decir, no es suficiente descansar en la idea de que el crecimiento económico por sí solo produce un mejoramiento educativo, sino que es necesario invertir para mejorar y usar eficientemente los recursos para alcanzar efectividad educativa.

**Gráfico 26. Resultados TERCE matemáticas (tercer grado) por nivel de ingreso del país (en puntajes), año 2013**




**Fuente**: Yanez-Pagans, M., J. Bedoya y Zarza, D. (2018). Paraguay, Invertir en Capital Humano: Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Banco Mundial, Washington DC.

**Gráfico 27. Resultados TERCE lectura (tercer grado) por nivel de ingreso del país (en puntajes), año 2013**




**Fuente**: Yanez-Pagans, M., J. Bedoya y Zarza, D. (2018). Paraguay, Invertir en Capital Humano: Una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Banco Mundial, Washington DC.

A nivel nacional, apenas el 34% de los estudiantes de tercer grado de educación básica obtiene el puntaje mínimo en la prueba estandarizada de matemáticas de SNEPE, este porcentaje desciende a 29% en sexto y noveno grado y a 28% en tercer curso de educación media. Es decir, alrededor de dos tercios de los estudiantes paraguayos no alcanza los aprendizajes mínimos en el área de matemáticas (Tabla 15). En lectura el panorama es muy similar, apenas el 35% de los estudiantes de tercer grado alcanza el puntaje mínimo, 31% en sexto grado, 32% en noveno grado de básica y en tercer curso de media (MEC, 2019).

En tercer y sexto grado de enseñanza básica se presenta mayor heterogeneidad de los resultados entre los departamentos, es decir, la dispersión entre los resultados obtenidos en las pruebas es mayor. Al avanzar de grado, la proporción de estudiantes por debajo del puntaje mínimo se vuelve más homogénea. Por su parte, los departamentos que presentan mejores resultados (menor porcentaje de estudiantes bajo el desempeño mínimo) son Guairá, Caazapá y Paraguarí, donde sobre el 50% de los estudiantes en tercer grado presenta los conocimientos mínimos en matemáticas. Los departamentos con desempeño más deficiente son los ubicados en la Región del Chaco (Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes) y Cordillera.

**Tabla 15. Proporción de estudiantes por debajo del desempeño mínimo en el SNEPE área de matemáticas por grado y departamento (en porcentajes), año 2015**

| | 3.º EEB | 6.º EEB | 9.º EEB | 3.º EM |
|---|---|---|---|---|
| **Total país** | **66%** | **71%** | **71%** | **72%** |
| **Guairá** | 45% | 53% | 63% | 67% |
| **Caazapá** | 48% | 55% | 60% | 65% |
| **Paraguarí** | 52% | 69% | 70% | 74% |
| **Caaguazú** | 58% | 68% | 72% | 73% |
| **San Pedro** | 59% | 68% | 72% | 75% |
| **Asunción** | 61% | 62% | 62% | 68% |
| **Concepción** | 63% | 73% | 77% | 73% |
| **Ñeembucú** | 63% | 76% | 72% | 72% |
| **Amambay** | 65% | 72% | 74% | 80% |
| **Misiones** | 66% | 77% | 75% | 76% |
| **Itapúa** | 67% | 71% | 67% | 67% |
| **Cordillera** | 70% | 76% | 78% | 76% |
| **Alto Paraná** | 72% | 74% | 74% | 72% |
| **Central** | 72% | 75% | 73% | 74% |
| **Región del Chaco** | 75% | 78% | 75% | 71% |

**Fuente**: Ministerio de Educación y Ciencias (2019b)

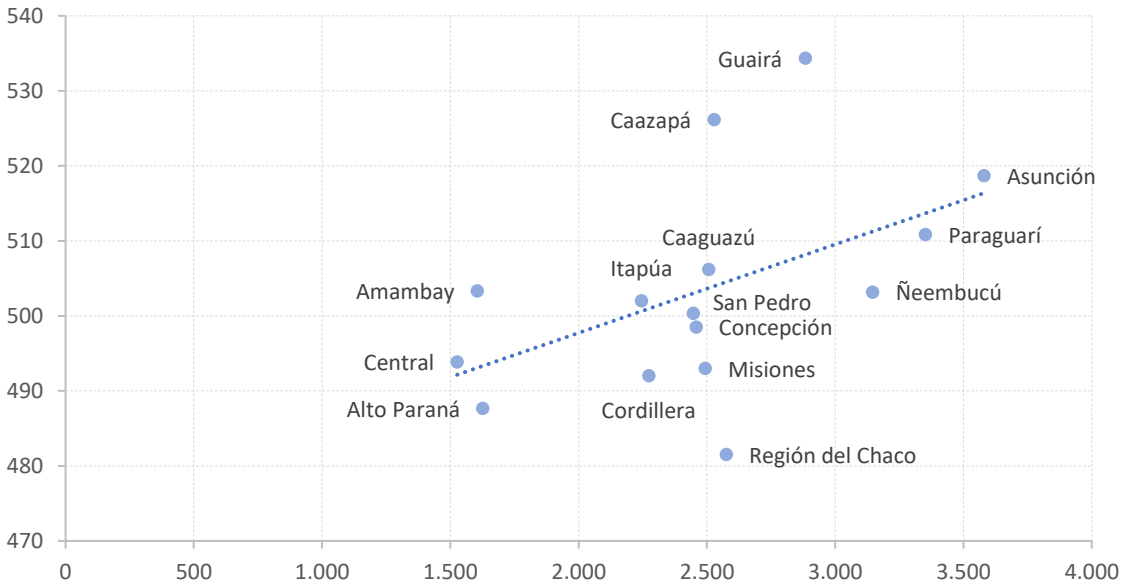
En el Informe censal de 2015, análisis de factores asociados al rendimiento académico de estudiantes de finales de ciclo, se señala una fuerte correlación entre puntaje en la prueba SNEPE de matemáticas

y el gasto por estudiante de instituciones oficiales. Siendo el desempeño de los estudiantes positivamente relacionado con el tipo y variedad de materiales que se utilizan en la clase y la implementación de TIC, que a su vez se relaciona con la cantidad de recursos invertidos en las instituciones educativas (MEC, 2019b). Otro factor que podría influir positivamente tanto en el desempeño escolar como en el gasto por institución educativa es la capacitación y experiencia de los docentes.

Los departamentos más eficientes en relación con el financiamiento y desempeño son Amambay, Caazapá y Guairá, ya que obtienen los mejores puntajes según el gasto por estudiante que se les asigna desde el MEC. Cabe destacar que Guairá y Caazapá presentan altas tasas de pobreza (34% y 47% respectivamente) y ruralidad (60% y 79%), lo que podría sugerir que la relación con variables socioeconómicas de la institución educativa o la familia del estudiante no es tan fuerte como se podría esperar, sin embargo, se necesita más información para determinarlo (Gráfico 28).

Si bien hay una relación entre el monto del gasto por estudiante y el desempeño escolar, también es sustantivo el cómo se gastan los recursos, si hay proyectos en innovación, implementación de TIC, investigación, entre otras. Por ejemplo, Caazapá se ha caracterizado por impulsar la aplicación censal de técnicas pedagógicas innovadoras (Yanez-Pagans, Bedoya y Zarza, 2018). Sería importante determinar cuáles son las estrategias que están generando los mejores niveles de eficiencia educativa, tanto en este departamento como en el resto, para elaborar propuestas de orientación de gasto hacia mejorar la calidad educativa.

**Gráfico 28. Relación entre desempeño escolar y gasto por estudiante de instituciones oficiales en educación inicial y básica y, por departamento (en puntaje promedio de SNEPE y miles de Gs.), año 2015**



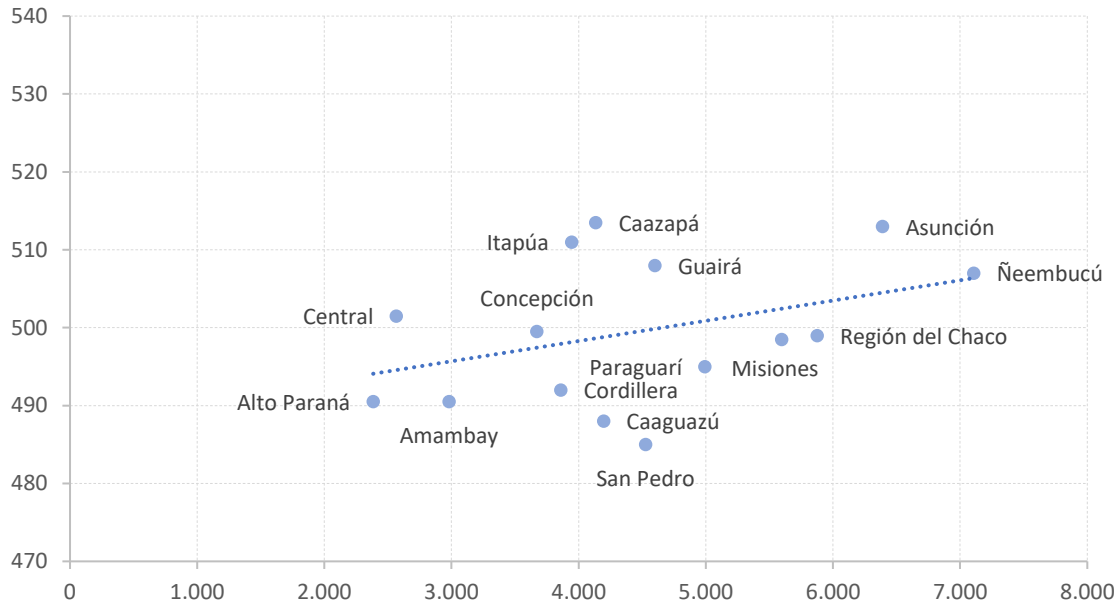

**Fuente:** Elaboración propia a partir de base Boost y Anuario Estadístico, 2017.
**Nota**: El puntaje promedio por departamento se construye a partir de los puntajes de matemáticas y lectura de 3°, 6° y 9°.

En EM los resultados en SNEPE son más homogéneos que en básica, por el contrario, el nivel de recursos por departamento es sustantivamente más heterogéneo. Mientras que en la EEB el gasto por

estudiante varía entre 1,5 y 3,5 millones de Gs. según departamento, en la EM el rango se encuentra entre 2,2 y 7 millones de Gs. por estudiante. Esto significa que la magnitud de la correlación entre gasto y desempeño es significativamente menor que en la EEB (Gráfico 29).

Algunos de los departamentos más eficientes según su nivel de ingresos son Central, Itapúa y nuevamente Caazapá, que iguala el puntaje presentado por Asunción, departamento que cuenta con un 65% más de recursos por estudiante.

**Gráfico 29. Relación entre desempeño escolar y gasto por estudiante de instituciones oficiales en educación media, por departamento (en puntaje promedio de SNEPE y miles de Gs.), año 2015**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de base Boost y Anuario Estadístico, 2017.
**Nota**: El puntaje promedio por departamento se construye a partir de los puntajes de matemáticas y lectura de 12°.

## 4.4 Eficiencia del gasto en educación

Una mirada diferente del gasto en educación pública corresponde al impacto que generan las mejoras educativas en la formación del capital humano, y así en los procesos productivos del país. En ese marco, el objetivo de esta sección es incorporar una aproximación al análisis de eficiencia de la inversión en educación de Paraguay, a partir de los efectos que conlleva en indicadores socioeconómicos, como los presentados en el Reporte Global de Capital Humano, del Foro Económico Mundial.

Como se mencionó en el marco teórico, la eficacia se conoce como la capacidad administrativa para alcanzar las metas o resultados propuestos. Tal como se ha desarrollado en el punto anterior, para medir la eficacia se mide el grado de cumplimiento de las metas y objetivos. Por su parte, la eficiencia representa la capacidad de gestión de producir los mejores resultados posibles a partir de recursos definidos, es decir, lograr la máxima productividad de los insumos empleados. Un tipo de eficiencia es la técnica, que contempla el uso óptimo de los recursos asignados a través de procesos productivos.

Desde el punto de vista macroeconómico, algunos resultados esperables de la inversión en educación pública son las mejoras en el desarrollo socioeconómico, el incremento de la productividad del empleo y la mejora en la distribución del ingreso. Por ende, no asignar suficientes recursos a la educación, o no potenciar el uso óptimo de los mismos, conlleva una formación insuficiente del capital humano y consecuentemente a un menor progreso socioeconómico y deterioro de la calidad de vida del país.

Considerando la escasa disponibilidad de datos para construir un set de indicadores que permita medir la eficiencia asignativa y técnica de la formación de capital humano en Paraguay, se realizará una aproximación al análisis de la eficiencia utilizando como indicador del resultado educativo el índice Global de Capital Humano del Foro Económico Mundial, para demostrar que: i) es posible mejorar los resultados obtenidos a partir de incrementos en la eficiencia técnica (considerando una mantención de las asignaciones actuales) y; ii) un aumento en la asignación de recursos, en un contexto de mejora de la eficiencia técnica, permitirá un incremento aún mayor en los resultados obtenidos.

El Índice Global de Capital Humano (IGCH) del Foro Económico Mundial en 2017 ubica a Paraguay en la posición 90 entre 113 países. Este índice mide cuatro indicadores de capital humano**: la capacidad, despliegue, desarrollo y conocimiento**, a través de subindicadores relevados por segmentos de población. El indicador de **capacidad** guarda relación con las inversiones realizadas en la educación formal para la adquisición de conocimientos relevantes y se aplica a todos los rangos etarios de la población; el **despliegue** se vincula con las características del mercado del trabajo; el **desarrollo** mide la formación de nuevas generaciones de fuerza laboral y la capacitación continua de la generación actual; y el **conocimiento** corresponde al espectro de competencias especializadas que se utiliza en el trabajo.

Todos estos indicadores se relacionan con el proceso de adquisición del conocimiento, su pertinencia y aplicación al mundo del trabajo y el grado de sofisticación o complejidad de este. Cada uno de los cinco grupos etarios obtiene su propio IGCH, que muestra su posición relativa con respecto a los demás países. En cuanto a capacidad, medida a través de tasas de alfabetización y aptitud aritmética, y de asistencia en los distintos niveles educativos, Paraguay se encuentra en la posición No. 55. En despliegue, medido a partir de las tasas de participación de la fuerza laboral, las brechas de género y las tasas de desempleo y subempleo, se encuentra en la posición No. 46. En desarrollo, medido a partir de las tasas de matriculación a los distintos niveles educativos, la calidad de las escuelas y del sistema educativo, las brechas de género en la matrícula y el alcance de la capacitación del personal, se ubica en el lugar No. 113. Por último, en conocimiento, medido a partir del empleo alta y medianamente capacitado, la complejidad económica y la disponibilidad de empleos calificados, obtiene el lugar No. 110 (Tabla 16).

De lo anterior se desprende que los indicadores de desarrollo y conocimiento, relacionados con el desempeño del sistema educativo actual y la capacitación continua, son los que presentan peores desempeños y ubican a Paraguay en la cota inferior de la distribución de los países rankeados. Por su parte, la capacidad y el despliegue que miden algunas características del empleo y la formación escolar de los trabajadores presentan mejores posicionamientos en el ranking. Adicionalmente, puede observarse que la población de 65 años y más es la que presenta las mejores posiciones en tres de los cuatro indicadores de capacidad. Ambos análisis sugieren que el sistema escolar podría estar sufriendo, en alguna medida, un deterioro en los indicadores de acceso. Sin embargo, al sopesar esta

información con las crecientes tasas de cobertura analizadas en las secciones anteriores, no es preciso llegar a dicha conclusión.

Un indicador sustantivo en el análisis de eficiencia de la educación es el de *calidad de las escuelas primarias* y *calidad del sistema educativo*. En ambos casos Paraguay se ubica en el lugar No. 128 de 130, es decir, presenta uno de los peores puntajes en la medición de calidad y ratifica, nuevamente, la urgencia de desarrollar programas estructurales de mejoramiento escolar, a partir de una mayor asignación de financiamiento al sistema educativo y de una optimización en el uso de los recursos, aumentando progresivamente la calidad de la educación impartida (Tabla 16).

**Tabla 16. Posición de Paraguay en el ranking de eficiencia en desarrollo de capital humano, 2017 (posición entre 130 países)**

| Indicador | | 0 - 14 | 15 - 24 | 25 - 54 | 55 - 64 | 65+ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Capacidad** | **55** | | | | | |
| Alfabetización y aritmética | | | 60 | 48 | 39 | 37 |
| Tasa de asistencia a educación primaria | | | 58 | 61 | 58 | 50 |
| Tasa de asistencia a educación secundaria | | | 75 | 79 | 82 | 70 |
| Tasa de asistencia a educación terciaria | | | | 49 | 68 | 66 |
| **Despliegue** | **46** | | | | | |
| Tasa de participación en la fuerza laboral | | | 21 | 64 | 37 | 29 |
| Brecha de género en el empleo | | | 103 | 84 | 78 | 66 |
| Tasa de desempleo | | | 52 | 31 | 41 | 60 |
| Tasa de subempleo | | | 46 | - | - | - |
| **Desarrollo** | **113** | | | | | |
| Tasa de matriculación en educación primaria | | 103 | | | | |
| Calidad de las escuelas primarias | | 128 | | | | |
| Tasa de matriculación en educación secundaria | | 90 | | | | |
| Brecha de género en matrícula secundaria | | 111 | | | | |
| Tasa de matriculación en educación vocacional | | | 66 | | | |
| Tasa de matriculación en educación terciaria | | | 72 | | | |
| Diversidad de habilidades de los graduados | | | - | | | |
| Calidad del sistema educativo | | | 128 | | | |
| Alcance de la capacitación del personal | | | | 111 | | |
| **Conocimiento** | **110** | | | | | |
| Cuota de empleo altamente calificado | | | | 74 | | |
| Cuota de empleo medianamente calificado | | | | 100 | | |

| Indicador | | 0 - 14 | 15 - 14 | 25 - 54 | 55 - 64 | 65+ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Complejidad económica | | | | 71 | | |
| Disponibilidad de empleados calificados | | | | 126 | | |

**Fuente:** The Global Human Capital Report, 2017, World Economic Forum, Country Profile Paraguay, Pag. 150.

## 4.5 Resumen

Se concluye que existe dificultades en el nivel y eficiencia del financiamiento. Si bien se ha orientado a mejorar el acceso con cierto éxito, aún hay un déficit importante en retención escolar y desempeño, los cuales se relacionan con el uso adecuado de los recursos, como con su reducida cuantía. De los análisis expuestos, se desprende la ausencia de i) una estructura de mejoramiento escolar; ii) del desarrollo de programas de calidad que sean compartidos y articulados por los diferentes actores del sistema educativo, y con recursos (financieros, tecnológicos y humanos) adecuados para dichos propósitos y, iii) una baja participación de los territorios y comunidades locales en el proceso de financiamiento educativo.

# 5. Transparencia y Rendición de cuentas

## 5.1 Marco teórico

La rendición de cuentas es un mecanismo visualizado como un proceso que ayuda a las personas o instituciones a cumplir con sus responsabilidades y alcanzar sus objetivos trazados. Este concepto contiene tres elementos: las responsabilidades claramente definidas; la obligación de dar cuenta y razón de cómo se han cumplido las responsabilidades y la justificación jurídica, política, social o moral de la obligación de rendir cuentas. Ante lo descrito, la rendición de cuentas en el sistema educativo se vincula al enfoque basado en el desempeño, en el cual las autoridades evalúan la información sobre el rendimiento con respecto a los procesos, productos o resultados y frente a esto sancionan o recompensan (UNESCO, 2017). Por ello, la rendición de cuentas y monitoreo periódico son necesarios para evaluar el cumplimiento de los objetivos de los sistemas educativos o para adecuarlos a sus propósitos o condiciones.

El financiamiento escolar en diversos países (p.e. Austria; Bélgica; Brasil; Canadá; Chile; Colombia; Dinamarca; Eslovaquia; Eslovenia; España; Estados Unidos – Carolina del Norte, Massachusetts y Washington –; Estonia; Islandia; Israel; Kazajistán; Lituania; Nueva Zelanda; Países Bajos; Portugal; República Checa; Suecia; y Uruguay) se realiza en su mayoría a partir de recursos públicos, por lo que la responsabilidad recae en las autoridades del sistema público (Barrientos y Navas, 2018). Cuando el gobierno central es transparente y responsable con la rendición de cuentas promueve la participación de la sociedad civil en la comunidad educativa, además de mejorar la calidad y equidad del financiamiento, puesto que impulsa una política de transparencia que evita problemáticas tales como la corrupción (Brito, 2019). Asimismo, la comunidad educativa también se compone por directores y docentes, quienes tienen responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos y resultados propuestos. Los directores cumplen un rol clave en la gestión de recursos y cargan con la responsabilidad de rendir cuentas[86]. Los docentes por su parte, a menudo, no son vistos como una figura de autoridad, es más, en la mayoría de los países desarrollados no se inculca un sentido de responsabilidad de los docentes (Akyeampong, 2017).

A nivel de institución educativa, la transparencia y rendición de cuentas se traduce en la especificación de la gestión interna de la escuela. UNESCO (2017a) revisó 71 sistemas educativos, los cuales presentan normas que estipulaban la cualificación y requisitos de los docentes para formar un comité de gestión escolar, y además presentaban reglamentos para el uso de las instalaciones (patios, suministros de agua y baños). Sin embargo, menos del 50% de las escuelas tenía un reglamento sobre la proporción máxima de estudiantes por docente. A su vez, en la transparencia se aborda la fiscalización de las escuelas, un ejemplo de la utilidad de esta práctica es la Oficina de Normas de Educación (Ofsted) en Inglaterra, donde a partir de este monitoreo se ha mejorado el desempeño de sus estudiantes mediante modificaciones a la gestión escolar y estrategias de enseñanza. Por el contrario, hay otros casos donde la fiscalización no ayuda a mejorar el sistema educativo. Por ejemplo, la supervisión en

[86] Para más información acceder a la sección “Características de la gestión de las instituciones educativas de Paraguay” en el diagnóstico del Eje de Gestión Educativa.

Ghana consiste en verificar los planes de enseñanza de docentes, los registros de asistencia de docentes y estudiantes, lo cual no ha sido efectivo en su sistema educativo (Akyeampong, 2017). En esta línea, en Paraguay, los encargados de rendir cuentas sobre los resultados educativos del establecimiento son las direcciones de las instituciones educativas, pero a su vez se incorpora la figura del supervisor – que es contratado por el gobierno central – para la rendición de cuentas sobre la gestión técnica administrativa y la implementación del currículo nacional. En 2020 y tal como se aborda en la siguiente sección, la implementación de la supervisión no parece haber presentado mejoras en el sistema educativo paraguayo.

Otro elemento que, combinado con rendición de cuentas, trae beneficios a las escuelas es la autonomía de los centros educativos. Aquellos sistemas educativos que publican los logros de sus estudiantes y presentan autonomía en términos de enseñanza (forma en que se evalúa a los estudiantes y currículos) y en cómo distribuyen los recursos, han mejorado sus niveles de desempeño escolar y han aumentado su matrícula. Por ejemplo, en los países de la OCDE (2010), en promedio el 37% de los estudiantes asiste a las escuelas cuyo director informa públicamente el logro escolar. Mientras que, al observar los datos de PISA los resultados varían, en Chile y Perú entre mayor autonomía en asignación de recursos tengan los establecimientos educacionales, mejor rendimiento tendrían en lectura, resultado opuesto para Colombia, en donde esta relación no se cumple. Es decir, para que sea efectiva la rendición de cuentas, se debe combinar autonomía de asignación de recursos y buen rendimiento académico (OCDE, 2011).

De esta manera, entender las normas y procedimientos de rendición de cuentas, los niveles de autonomía (incluyendo la financiera) y las formas de gestión de cuentas se configuran como un eje central para analizar el sistema de financiamiento paraguayo.

## 5.2 Estructura y procedimientos de la transparencia y rendición de cuentas

En primera instancia se presenta y contextualiza el proceso de transparencia y rendición de cuentas. Para luego, comprender la estructura de rendición de cuentas del sistema educativo desglosando las acciones y procedimientos que implementan diversos actores, tales como los gobiernos locales por los recursos transferidos del gobierno central; el gobierno central ante la asignación de recursos, o bien el rol de los directores en la rendición de cuenta de las instituciones educativas.

Paraguay se suma en 2011 a la Alianza para el Gobierno Abierto de la OCDE y aplica los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación como prioridad en su agenda política, lo cual se ve reflejado en los planes de acción elaborados (OCDE, 2018). El cuarto plan de acción es el PND 2030 que establece la línea transversal de gestión pública transparente y eficiente. Esta línea busca orientar la gestión pública a resultados para la ciudadanía (OCDE, 2018; Gobierno Nacional de Paraguay, 2014). En Educación se rinden cuentas con el objetivo de garantizar la transparencia, eficiencia y eficacia en la utilización de los bienes públicos. Para ello, también se promueve el control ciudadano como mecanismo de participación en la acción de la institución.

A nivel nacional, y en línea con la Alianza para el Gobierno Abierto, se encuentra la Ley Nº 5282/2014 que refiere al acceso de información pública y transparencia gubernamental del poder legislativo,

ejecutivo y judicial, además de entidades independientes y universidades. De acuerdo con la implementación de la norma se crea un sitio web para la ciudadanía, en 2019 el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) recibió 634 solicitudes, mientras que en 2020 bajaron a 401[87]. Por otro lado, el Ministerio de Hacienda ha participado activamente en el programa de Gobierno Abierto, a través de sus poderes presupuestario contribuye a la promoción de los principios de transparencia, rendición de cuenta y participación ciudadana. No obstante, un problema importante es la sostenibilidad de los recursos para desarrollar los planes de acción, realizar las iniciativas y financiar sus compromisos. El apoyo financiero proviene de donaciones, siendo el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) - que financia mayoritariamente a la organización de la sociedad civil CEAMSO - los principales benefactores (OCDE, 2018).

Hay cuatro compromisos que asumió (29 en total) Paraguay, bajo la Alianza para el Gobierno Abierto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2030[88] que se relacionan con el financiamiento educativo. El primero se vincula con la **rendición de cuentas a pueblos indígenas**, donde cada institución pública relacionada con políticas que afectan a los pueblos indígenas será responsable de su rendición de cuentas, y utilizará los datos que serán preparados de acuerdo con los indicadores del Sistema de Presupuesto por Resultados. Un segundo compromiso refiere a la **transparencia en la Microplanificación Educativa,** donde se está ejecutando la incorporación de un sistema informático integrado con acceso vía web que permite entregar a tiempo y forma el reporte sobre infraestructura, equipamiento, alimentación escolar y recursos humanos a nivel nacional departamental y distrital, y con ello mejorar la gestión de los recursos hacia los distintos niveles y modalidades educativas. En 2019 se desarrolla el software, pero el piloto no se ha podido realizar debido a la pandemia. El tercer compromiso se relaciona con la **transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto,** donde se busca implementar los principios del presupuesto abierto, es decir, explicar de manera sencilla a los ciudadanos la información del PNG, para mejorar la participación y la transparencia en el proceso presupuestario. Este compromiso fue cumplido mediante el uso de aplicaciones y sitios web, donde la ciudadanía podía participar abiertamente (BM, 2020a)

El cuarto compromiso refiere al **Manual de Rendición de Cuentas**, el cual está a cargo de la Secretaría Nacional de Anticorrupción (SENAC), en 2019 se aprueba su implementación en las instituciones del Poder Ejecutivo (MEC, 2019d). Para el período 2018-2020 se esperó que la información de los Organismos y Entidades dependientes del Poder Ejecutivo se comunicará a los ciudadanos con un formato amigable y comprensible. Debido a que el Manual se considera como una referencia conceptual y guía práctica para instalar nuevos paradigmas en estas instituciones y otras entidades (MEC, 2019d). En términos conceptuales se pretende instalar un modelo de rendición de cuenta con las siguientes características, *institucionalizado* (la rendición de cuenta sería responsabilidad de un conjunto de instituciones), *planificado* (la rendición se orienta a un Plan elaborado durante el inicio del ejercicio anual), *permanente* (este proceso se manifiesta en acciones e hitos internos y externos que se desarrollan de manera orgánica durante la gestión anual), *continúo* (los resultados y lecciones aprendidas son la línea base para el inicio del siguiente ciclo anual), *transparente* (la rendición de

[87] Información recopilada del sitio web https://informacionpublica.paraguay.gov.py

[88] Para más información acceder al sitio web https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/cuarto-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-de-paraguay-2018-2020) o bien, a la página oficial de Paraguay sobre el programa Gobierno Abierto (http://gobiernoabierto.gov.py

cuenta es comprensiva y refuerza acciones y herramientas de la transparencia pública), *ética pública* (es un proceso que establece lazos de confianza entre servidores públicos y ciudadanos) y *participativo* (la rendición de cuentas considera acciones y herramientas participativas y de diálogo social con la ciudadanía).

De acuerdo a los lineamientos del Manual de Rendición de Cuentas se crea el Plan de Rendición de Cuenta al Ciudadano (PRCC), el cual 'es una herramienta de gestión institucional que busca consolidar un espacio democrático de interlocución directa entre los actores educativos y la ciudadanía, promover confianza en la gestión pública participativa y posibilitar un diálogo social basado en información oportuna y fiable sobre los avances de la gestión en sus aspectos pedagógicos y financieros' (MEC, 2020a:2). Considerando las medidas legales dispuestas por el Gobierno Nacional, en el contexto de pandemia (COVID-19), las acciones del Plan podrían ser ajustadas.

El PRCC posee cuatro etapas, el primero es la preparación institucional, donde la Unidad de Transparencia y Anticorrupción impulsa el inicio del proceso de rendición de cuentas e internalización del modelo; además, esta institución sugiere dependencias para que integren el equipo institucional del Comité de Rendición de Cuentas al Ciudadano (CRCC). Por último, se oficializa la conformación del CRCC. En la segunda etapa se define el PRCC, en el cual se estructura y priorizan las áreas de acción institucional; luego se define el cronograma y tareas (actividades, hitos, reportes trimestrales), para finalmente aprobar el PRCC y su implementación. En la tercera etapa se elaboran dos informes de avance, el primero es trimestral y el segundo es anual (informe final). En la última etapa se realizan los actos y actividades de la rendición de cuentas al ciudadano, definiendo cantidad, modalidades, fechas, lugares y público meta; con ello elaborar su estrategia comunicacional y al final, la memoria anual (MEC, 2019d). A nivel de instituciones educativas se presenta un instrumento de monitoreo, donde se presentan cuatro dimensiones, pedagógica, administrativa, organizacional y comunitaria. A partir de estas dimensiones se establecen las acciones a realizar, su responsable y resultado. Este reporte es considerado para identificar las falencias y mejorar para el siguiente año de la gestión institucional (MEC, 2020a; MEC, 2019d).

### a) Proceso de rendición de cuentas y transparencia

En la Ley Nº 4758/2012 art. 5 y Ley Nº 6672/2021 art. 196, se determina la regulación para la rendición de cuentas de los Gobiernos Departamentales y Municipios relacionados a los recursos proveídos por el FONACIDE (en ella se dispone que para continuar recibiendo dichos recursos deben enviarse informes cuatrimestrales al Ministerio de Hacienda, siguiendo los procedimientos y plazos establecidos). Además, se exige la elaboración de informes financieros, presupuestarios y patrimoniales a la Dirección General de Contabilidad Públicas (Decreto Nº 4780/2021). En este caso, la rendición de cuentas de los recursos transferidos a los Gobiernos Departamentales y Municipios son primordialmente un asunto que debiese ser tratado por los organismos dedicados a las finanzas públicas en general.

En la práctica, la rendición de cuentas del FONACIDE a los Gobiernos Departamentales y Municipios[89] consiste en completar una planilla sobre el importe mensual desagregado de gastos y realizar un

[89] En el capítulo 1 se menciona la autonomía política, administrativa y normativa de los municipios, donde recaudan e invierte recursos propios. Este capítulo y sección de rendición de cuentas se enfoca en la transferencia de recursos por parte de FONACIDE a los municipios

informe semestral sobre los programas y proyectos financiados, con los detalles de bienes o servicios adquiridos, y sus respectivos proveedores. Posteriormente, no se realiza un proceso de verificación de la ejecución de los gastos de forma rigurosa donde se demuestre la veracidad del uso de los recursos. A consecuencia de ello, los directores departamentales, algunos supervisores y distintos actores del MEC refieren a casos de corrupción, tales como, malversación de fondos, fraude y arbitrariedad en la distribución de los recursos, sin considerar efectivamente los protocolos de microplanificación establecidos por el MEC y validados por la participación comunitaria.

Los recursos transferidos del FONACIDE al FEEI, son monitoreados desde el CAFEEI. Esta instancia pública se encarga de estudiar y aprobar las propuestas de programas y proyectos educativos financiados con los recursos del fondo, y una vez que se encuentran en ejecución, se realiza un acompañamiento y seguimiento de sus respectivos avances. El CAFEEI rinde cuentas ante la ciudadanía mediante un acto público, donde también se encuentra el ministro de Hacienda y presidente del CAFEEI, la ministra secretaria ejecutiva de la STP, miembros del consejo y representantes de universidades públicas y del sector privado[90]. En este acto se presenta un informe de gestión y avance de ejecución en relación con las metas propuestas en cada programa o proyecto. Asimismo, esta entidad cuenta con una plataforma de monitoreo pública, que no solo permite revisar la regulación de las asignaciones prescritas en la Ley Nº 4758/2012 y los recursos invertidos desde 2013 a la fecha, sino que también el detalle de los indicadores de seguimiento y ejecución de los distintos programas y proyectos aprobados.

El Decreto Nº 739/2013, por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo Fiduciario para la Excelencia de la Educación y la Investigación, establece en el art. 37 que todos los Programas y Proyectos deberán contemplar recursos para la contratación de una auditoría externa encargada de verificar su ejecución. Además, en relación con el control de la ejecución, el art 41 indica que el Consejo podrá solicitar a las unidades ejecutoras informes relativos a la ejecución de los Programas y Proyectos. De acuerdo con la Ley Nº 4758/2012 (art. 22) las instituciones ejecutoras deben elaborar informes de seguimiento y control de sus programas y proyectos, como también documentación con sus avances, montos asignados, recursos comprometidos y niveles de ejecución. En la última fase se reportan los cierres de programas y proyectos, donde se finalizan los compromisos vinculados a las iniciativas.

En cuanto a la rendición de cuentas desde las instituciones educativas, el Ministerio de Educación y Ciencias ha implementado resoluciones[91] desde 2014 (MEC 2014a, 2014b) que establecen los procedimientos internos para la rendición de cuentas de los recursos asignados directamente a las escuelas de educación inicial, escolar básica y media del sector oficial, por concepto de los recursos de las asignaciones por Gratuidad. Para acceder a la Gratuidad Escolar el director de la escuela debe ingresar al portal web del MEC, específicamente al módulo de Programas Compensatorios, para acceder al contrato de transferencia con cargo de rendir cuentas. En este contrato se especifica la aprobación al reglamento del procedimiento para la transferencia de fondos y la rendición de cuentas sobre recursos asignados a los establecimientos. Además, se indica el monto de la transferencia y la responsabilidad del director de utilizar dichos recursos para compras y recursos clasificados dentro del rubro correspondiente. Finalmente, se establece que el director debe presentar la rendición de

[90] Para más información acceder al sitio web http://www.feei.gov.py/?cat=24
[91] Resolución Nº 1028/2014 y Resolución Nº 1029/2014

cuentas dentro de los 15 días posteriores a la culminación del trimestre, en caso de incumplimiento de la rendición de cuentas acordada el director debe devolver los recursos asignados (SFP, 2019). La transferencia se realiza a nombre del responsable del establecimiento y los montos varían según el tamaño de la matrícula y tipo de bachillerato en educación media (científico y técnico).

La planilla con la rendición de los gastos ejecutados trimestralmente se le entrega al Departamento de Rendición de Cuentas del MEC, previa presentación en la Contraloría General de la República (MEC, 2008). La planilla expresa los aportes transferidos a la institución, los comprobantes de los gastos, la suma de los gastos administrativos, los gastos misionales y en una segunda sección se solicita la fecha de los depósitos, el banco y el importe en Gs. (MEC, 2019a). A su vez, deberá mantener una carpeta con los comprobantes legales, originales y debidamente timbrados de todos los gastos realizados, la cual quedará como constancia y a disposición de los órganos de control y la comunidad educativa en general. El MEC no realizará un examen de las cuentas presentadas, ni la aprobación de las mismas, ello queda a cargo de otros órganos de control internos y externos.

Los recursos de gratuidad mencionados en la sección 3.2, están sujetos a las necesidades prioritarias de las instituciones educativas, sin embargo, solo se pueden implementar en el concepto de gasto especificado en la norma. Adicionalmente, las transferencias deberán destinarse exclusivamente a los gastos corrientes y de capital con directa relación a las especialidades habilitadas, y en función de una detallada definición de gasto por categoría y subcategorización en cada tipología de la A – J. Por ejemplo, existe una definición exacta sobre la proporción que se le puede destinar a los servicios no personales y en específico a los "viáticos y movilidad".

El MEC a través de su página web publica los informes de rendición de cuentas por año - desde 2014 a 2018 - (MEC, 2018). El informe de rendición de cuentas para 2018 se estructura a partir de los ejes transversales del Plan Nacional de Educación 2024. Atendiendo la importancia de la rendición de cuenta sobre el rol y capacitación de los docentes (Ley Nº 1264/1998, artículo 17), se indica la cantidad de docentes que participan en cursos de desarrollo profesional, talleres o capacitaciones; la evaluación del desempeño docente y el desempeño estudiantil en pruebas estandarizadas. No obstante, no se desglosa la información con las actividades gestionadas por la institución educativa o la distribución de recursos que realiza la escuela con los asignados por el MEC. Una segunda observación se refiere a la distinción entre docentes y administrativos. Como se constata hay diferencias de remuneración entre la figura de docente y administrativo, pero no difieren en tareas o funciones. Es por ello, que se podría obtener más información al desglosar el presupuesto asignado a la formación o perfeccionamiento dirigida a estos funcionarios. En el informe (2018) solo se menciona que 463 funcionarios de la administración central están capacitados en diferentes áreas, pero no se desagrega la información (MEC, 2018).

Además de los procesos ya mencionados, existen procedimientos definidos en la normativa educacional acerca de la rendición de cuentas y fiscalización, tanto a nivel departamental como de las instituciones educativas. A nivel departamental, dentro de los esfuerzos para desconcentrar las funciones en el sistema educativo, cobra relevancia el rol de los directores departamentales y supervisores técnicos y pedagógicos. Las Direcciones Departamentales de educación (DDE)[92] absorben

[92] Para más información sobre las funciones de las Direcciones Departamentales y las supervisiones acceder al diagnóstico del Eje de Gestión Educativa.

la Coordinación de Supervisión Departamental y tiene como responsabilidad "conducir la implementación de las políticas educativas a nivel departamental para el cumplimiento de fines y principios del sistema educativo nacional" (Ley Nº 5749/2017), esta es la instancia que apoya la transferencia del nuevo modelo de gestión del nivel central a las instituciones educativas. Esta labor se realiza con el fin de controlar el cumplimiento de las leyes, normas y reglamentos (MEC, 2011; BM, 2018). Junto a las DDE y las supervisiones se conforman los Consejos Departamentales de Educación (CDE) como instancia intermedia entre el MEC y las instituciones educativas de cada departamento con los objetivos de administrar la implementación de los planes y programas del sistema educativo a nivel departamental, desconcentrar la gestión organizacional y emplear racionalmente los recursos asignados e integrando el potencial de las instituciones zonales que participan del proceso educativo." (BM, 2018: 80).

A su vez, a nivel de instituciones educativas se establece como garante de la rendición de cuentas (al menos dos veces al año) de la gestión pedagógica, administrativa y financiera a un EGIE (MEC, 2015) en conjunto con el director. Se postula la idea de instituciones educativas que adquieren protagonismo en adecuar propuestas del nivel central a las particularidades de sus estudiantes y su localidad, y a pensar en los desafíos de sus estudiantes para proponer soluciones pertinentes a sus potencialidades y su contexto. Bajo este proceso se busca otorgar más autonomía para tomar decisiones a los directores y responsabilizarse por los procesos educativos que ocurren en sus instituciones solicitando rendiciones de cuentas. Actualmente, a los directores – como representantes de la escuela – solo se les otorga autonomía en su gestión técnico-pedagógica.

Para que este proceso de mayor autonomía a las escuelas sea desarrollado de forma adecuada, se requiere de rendición de cuentas por parte de las instituciones educativas sobre su desempeño y los procesos, actividades y acciones que llevan a cabo, acompañado de una adecuada capacitación a los directores, que asegure que mantienen las aptitudes necesarias para implementar la autogestión. Hasta 2018 los directores debían realizar una rendición de cuentas financieras a contraloría, y una rendición de cuentas del proceso y resultados educativos de su establecimiento. Actualmente, estas normativas no se llevan a la práctica, el director comunica información de la gestión educativa, o sea el estado de la institución, y no cumple con la función de rendir cuentas evidenciando que los resultados obtenidos sean adecuados con respecto a los objetivos esperados o metas de su establecimiento. Es decir, hace falta incentivar la rendición de cuentas como una responsabilidad del director hacia el mejoramiento continuo, más que un proceso administrativo (BM, 2018). Por otro lado, a nivel de fiscalización intermedia a los supervisores los directores rinden cuenta sobre el cumplimiento normativo vigente, no obstante, hay poca información sobre una fiscalización al rol del supervisor escolar.

## 5.3 Desafíos en la transparencia y creación de bases de datos.

Además de fiscalizar la ejecución de recursos, la sistematización y organización de información financiera en bases de datos es indispensable para mejorar los procesos de transparencia y promover trabajos de investigación que utilicen dichos datos para guiar las políticas públicas, ya sea desde la elaboración de evaluaciones de impacto de los programas impartidos, o de análisis de gasto y desempeño a nivel de institución educativa, municipio y departamento.

Un avance fundamental en la línea de la información disponible es el Registro Único del Estudiante (RUE), que fue implementado en 2016 y permite identificar el número de estudiantes en educación inicial, básica, media, educación permanente y formación superior no universitaria. En él se capitaliza información relevante sobre el estudiante y sus tutores, como las calificaciones, salud, condición de discapacidad, medio de transporte, ascendencia indígena, el nivel socioeconómico del hogar, nivel de estudios del tutor, entre otras variables de contexto familiar. Este registro se realiza durante todo el año y se actualiza anualmente. Debería considerar el 100% de la matrícula escolar hasta la educación superior no universitaria, y a partir de él se entrega el certificado que le corresponda a la culminación de cada nivel, sin embargo, diversos actores han referido que, por ejemplo, por problemas de conectividad, no se captura la totalidad de la cobertura, en especial en educación inicial, indígena y permanente.

Por otra parte, el RUE incorpora características de las instituciones educativas, como la infraestructura, servicios básicos, tipo de establecimiento, si es o no católico, entre otras variables de contexto escolar. En la práctica, todos los datos relativos a nivel socioeconómico de los hogares se encuentran incompletos, debido a un problema mediático que desencadenó que muchos de los padres y madres se rehusaran a completar los formularios con información que consideraban personal, como la tenencia de ciertos electrodomésticos en el domicilio.

Otra iniciativa destacable es la implementación del "Mapa Escolar", cuyo objetivo es entregar información estadística relevante para la planificación y seguimiento de las políticas educativas, en los distintos niveles. Aquí se encuentra información en línea, disponible para todo público, sobre el número, distribución y características de la matrícula, los docentes y las instituciones educativas. Adicionalmente presenta[93] información relevante en otras áreas, como ascendencia indígena, idioma, condición de discapacidad, junto a distintos indicadores de contexto, cobertura, recursos y eficiencia, entrega de kits escolares, cantidad de becas e información sobre el programa de gratuidad.

Otra fuente de información relevante es la del SIGMEC, que provee una nómina y datos de los funcionarios docentes y administrativos, con sus características. Como antigüedad, estado, capacitaciones, nivel de estudios, salarios, institución educativa en la que se desempeña, cantidad de rubros, entre otros. Esta herramienta se utiliza, entre otras cosas, para realizar los concursos de oposición, ya que se recaba información relevante para los cargos y en teoría, se escoge al funcionario más adecuado. Sin embargo, pese a la implementación de esta herramienta, que destaca como un aporte sustantivo para la sistematización de información, una alta proporción de los directivos y docentes son encargados de despacho o interinos, respectivamente, en ambos casos no se cumplen los protocolos de selección y los funcionarios son designados de formas no del todo transparentes. Entre las explicaciones entregadas por los diversos actores se argumenta que en algunos casos esto se debe a que no se cuenta con postulantes al cargo, pero que en otros responde a arbitrariedades políticas.

Una iniciativa muy provechosa para la investigación en el área de educación es el cruce del RUE con los resultados por estudiante del SNEPE 2018. Esta información debería estar disponible durante el

[93] Debido a la crisis sanitaria (COVID-19) este proceso pudo sufrir ajustes, extendiendo el plazo para contar con esta información

año 2020 y se encontrará a disposición de los realizadores de políticas públicas para generar diversos estudios.

En materia de infraestructura escolar, como se mencionó anteriormente, se estaba levantando un censo a cargo de la Dirección de Planificación y Proyectos del MEC, para actualizar la última información con la que se cuenta, que es del año 2008. En esta área sería relevante sistematizar algunos indicadores comunes, para conseguir un mapeo general del estado de la infraestructura escolar año a año. A su vez, esta información podría vincularse con los reportes que se levantan del proceso de microplanificación de la oferta educativa.

Una primera dificultad que se visualiza en el ámbito de la transparencia de información es la falta de información sobre los aportes privados que realizan las familias a las instituciones educativas oficiales. Si bien el MEC está encargado de fiscalizar la ejecución del financiamiento público, también debiese velar por la equidad de su distribución, o al menos evitar profundizar inequidades socioeconómicas al no considerar el nivel de ingresos total de las escuelas. En esta línea, falta sistematizar los datos educativos relativos al nivel socioeconómico y al contexto familiar del estudiante, no solo a partir de un auto reporte en un formulario, sino que además verificado por una institución competente en el tema. La ausencia de datos y estudios del sistema escolar es una problemática, puesto que impide realizar un análisis adecuado sobre la asignación de recursos y evaluación de impacto. Una segunda dificultad, que aparece en la Mesa Técnica N°3 (25 de enero de 2021) es la ausencia de comunicación respecto a bases de datos entre unidades del sector público, hay diversa información que podría ayudar al ámbito educativo y se desconoce ante este vacío y cruce de datos.

## 5.4 Resumen

A modo de resumen del capítulo, se identifican tres debilidades principales en relación con la transparencia y rendición de cuentas. En primer lugar, falta incentivar a la rendición de cuentas como una responsabilidad del director hacia el mejoramiento continuo, más que como un proceso administrativo. En segundo lugar, no se generan bases de datos exhaustivas y transparentes con información sociodemográfica y contextual de los estudiantes. No existen datos respecto a los aportes que reciben las instituciones educativas oficiales (donaciones y/o aportes privados que realizan las familias a las instituciones educativas, entre otros). Por último, no hay claridad respecto a las bases de datos que manejan las distintas unidades del sector público, dado que hay una ausencia de comunicación entre ellas.

# 6. Conclusiones

El diagnóstico de financiamiento escolar en el sistema educativo expone que, durante los últimos años Paraguay ha buscado avanzar hacia un sistema de financiamiento sustentable, equitativo, eficiente y transparente mediante diversas iniciativas y procesos. Sin embargo, a través de estos avances se visualizan debilidades vinculadas a las distintas dimensiones (estructura, distribución, asignación de recursos, efectividad del gasto, transparencia y rendición de cuentas) del financiamiento en el sistema educativo. Así, a nivel general se establecen ocho nudos críticos que corresponden a los siguientes, i) la prevalencia de un sistema de financiamiento altamente centralizado, ii) un financiamiento educativo limitado, en términos de recursos y sostenibilidad, iii) una escasa validación y alineación de los recursos con los objetivos estratégicos para el mejoramiento educativo, iv) baja focalización de los recursos de acuerdo con las necesidades territoriales y escolares, v) una débil estructura de planificación y asignación presupuestaria, vi) la ausencia de una inversión y planificación para asegurar una educación de calidad, inclusiva e intercultural, vii) baja participación de los territorios y comunidades locales en el proceso de financiamiento educativo y, viii) la existencia de falencias en los mecanismos de transparencia, monitoreo y evaluación de los recursos.

## 6.1. Nudos críticos

### a) Estructura del financiamiento a la educación pública

En los últimos años, Paraguay ha propiciado instancias para administrar y asignar recursos con miras de elevar la calidad de la educación, la investigación y fortalecer las políticas estratégicas a largo plazo. En 2012, se crea el FEEI, que facilita la gestión de proyectos y asegura los recursos de inversión en capital físico y capital humano para garantizar las prioridades políticas de largo plazo. A su vez, desde 2011 y de forma gradual se establece una nueva herramienta de planificación, el presupuesto orientado a resultados, que reemplaza los modelos de administración rígidos y centralizados, por la toma de decisiones de manera colaborativa, en función de un resultado deseable, además de permitir una planificación de mayor temporalidad. Por último, se presenta un aumento significativo en el presupuesto dirigido a educación, y como proporción del gasto público. A nivel de Gobiernos Departamentales y Municipios se presentan tareas y funciones de financiamiento determinadas, por ejemplo, infraestructura y alimentación escolar. A nivel de instituciones educativas, destaca la existencia de las ACEs, por la participación y preocupación de la comunidad educativa por el financiamiento escolar. A pesar de estos avances, el análisis da cuenta de las siguientes debilidades.

- El presupuesto de educación es inferior al 20% del PGN.
- Considerando las tres fuentes de financiamiento (FF10, FF20, FF30), se identifica una falta de sostenibilidad de los recursos a largo plazo.
- La identificación y distribución de recursos a áreas prioritarias no se vincula con un diagnóstico, evidencia previa o validación de actores claves. Por lo que, se producen limitaciones para la identificación y formulación oportuna de proyectos.
- Ausencia de una hoja de ruta para convertir los lineamientos del Plan Nacional de Educación 2024 en programas de inversión financiables.

- Los recursos que destina el FEEI a proyectos y programas no se ejecutan en los niveles planificados para cada año, debido a problemas de gestión de recursos y temas administrativos, por ejemplo, la relación con las empresas que entregan servicios.
- Los objetivos establecidos en el presupuesto por resultados derivan de los problemas educativos que se identifican en materia de educación, sin embargo, algunos de estos objetivos no se encuentran efectivamente sustentados por programas dirigidos a mejorar esos problemas en específico.
- En términos comparativos a nivel de la región, Paraguay es uno de los países con menor inversión en educación como porcentaje del PIB y por estudiante.
- Dentro del proceso del análisis presupuestario falta coordinación entre las entidades involucradas para cumplir con los objetivos establecidos en el sistema educativo.
- El gasto en educación que realizan los gobiernos municipales, dada su autonomía política, administrativa y normativa, no se encuentra dentro del sistema presupuestario.
- Hay un vacío de información con respecto a los aportes de las familias a las escuelas, en específico, en el gasto sobre infraestructura escolar.
- Problemas en la gestión financiera de los recursos transferidos del MEC a las ACEs.

En general, se encuentra un financiamiento educativo insuficiente, además de una ausencia de articulación entre los actores relevantes que intervienen en las decisiones de financiamiento de la educación pública.

### b) Distribución del Financiamiento

La distribución del financiamiento se establece bajo un programa presupuestario que se reestructura a partir del presupuesto orientado a resultados. Así, se divide en tres clases de programas, i) programas centrales; ii) partidas no asignables a programas, y iii) programas sustantivos. En Paraguay se ha avanzado en la creación de una hoja de ruta, que es el Plan Nacional de Educación 2024 (PNE) para orientar la distribución del presupuesto a tres ejes fundamentales, acceso, calidad y gestión. Hay progresos en el financiamiento y propuestas de aumentar el presupuesto en Educación de Primera Infancia y Educación inclusiva, respectivamente. Un avance, en el contexto de la crisis sanitaria, se observa a nivel de integración de TICs en la educación paraguaya y el catastro sobre infraestructura y adaptación de las escuelas. Por el contrario, a estas fortalezas del sistema, el análisis da cuenta de las siguientes debilidades:

- Sobreestimación del presupuesto para los programas sustantivos, dado que no se espera su total ejecución de los recursos.
- Inestabilidad del presupuesto dirigido al mejoramiento escolar en la última década, lo cual se vincula con la falta de estrategia a mediano y largo plazo en este ámbito y la acumulación de recursos no ejecutados.
- Hay un bajo y volátil nivel de financiamiento a los proyectos del eje calidad debido a su fuente de financiamiento (aportes extranjeros, compensaciones económicas del FEEI, donaciones de la Unión Europea y préstamos de organismos internacionales).
- La matrícula en EBB ha disminuido y su presupuesto ha aumentado, mientras que la matrícula en EI y EM ha aumentado y su presupuesto se ha mantenido. Entonces, la proporción del presupuesto aprobado según nivel educativo no se condice con la evolución de la matrícula.
- En educación indígena se establece un 0,1% del presupuesto del MEC, en educación inclusiva un 0,2% del presupuesto; un 0,8% se dirige a formación docente no universitaria y un 2,7% se

le asigna a primera infancia. En general, se constata que el presupuesto orientado a las modalidades educativas es insuficiente.

- Falta información respecto al ámbito de infraestructura a nivel nacional, departamental y a nivel de instituciones educativas.

Las dificultades en esta arista se vinculan con una débil estructura de gestión y asignación presupuestaria – que se relaciona con el nivel de presión tributaria –, a la vez de una baja inversión y planificación para asegurar una educación de calidad, inclusiva e intercultural.

### c) Mecanismos de asignación del gasto

Desde el marco normativo, Paraguay es un Estado que asume el rol de garante de derechos y provee una educación pública, gratuita, obligatoria, equitativa y de calidad para la ciudadanía, por lo que, presenta -predominantemente-, un enfoque tradicional de oferta, exceptuando el proyecto de gratuidad según cantidad de estudiantes por escuela. A nivel departamental y municipal se cuenta con recursos asignados con enfoque de equidad a través de la metodología de microplanificación de la oferta educativa, que es una iniciativa conjunta entre el MEC, los gobiernos departamentales y municipales, las instituciones educativas y representantes de la comunidad para asignar el financiamiento a la infraestructura y alimentación según las necesidades específicas de cada institución educativa, priorizando las que presentan mayores urgencias. A nivel de institución escolar, las transferencias de gratuidad son un mecanismo de equidad, ya que ofrecen un complemento adicional a las escuelas que requieren una inversión importante en infraestructura y que, en general, corresponden a instituciones educativas más vulnerables. Por otro lado, el SNEPE revisado en el eje de evaluación e investigación, es un buen primer paso para la generación de información respecto el contexto de las familias a nivel nacional. Sin embargo, a partir de estas fortalezas se identifican las siguientes debilidades:

- El sistema de financiamiento educativo es altamente centralizado, donde las direcciones departamentales del MEC se encargan de fiscalizar la ejecución del presupuesto y evaluar el desempeño de las instituciones escolares, pero no administran un presupuesto propio.
- A nivel departamental es necesario contar con indicadores que permitan medir el nivel de vulnerabilidad de la población local, las instituciones educativas y familias, para focalizar y/o aumentar los recursos (programas centrales del MEC) en los niveles educativos para aquellos sectores con mayor necesidad.
- Falta una normativa con criterios técnicos para la asignación de los recursos por parte de los departamentos o municipios, ya que queda a interpretación de cada localidad lo que se entiende por equidad en la asignación de recursos.
- La transferencia del MEC por concepto de gratuidad a las escuelas es un monto que varía año a año, lo que dificulta la planificación anual por parte de las instituciones educativas.
- El monto de gratuidad es reducido, dado que la función de proveer infraestructura adecuada recae principalmente en los gobiernos departamentales y municipales con recursos del FONACIDE y en los proyectos ampliación y reparación del FEEI.
- Es necesario recabar información relevante sobre la situación socioeconómica de los hogares, escuelas y localidades.

Los puntos críticos más relevantes serían, la prevalencia de un sistema de financiamiento altamente centralizado y una baja focalización de los recursos de acuerdo con las necesidades territoriales y escolares.

### d) Efectividad del gasto

Entre 2006 a 2020 el presupuesto destinado a la función educación ha aumentado sostenidamente, duplicándose, lo que se condice con las mejoras en los indicadores de tasa neta de asistencia, culminación de estudios, cobertura y retención escolar. A partir de estos avances se establecen algunas debilidades:

- Es necesario continuar con los esfuerzos en aumentar los años de escolaridad y disminuir los niveles de deserción escolar.
- Bajo desempeño en pruebas estandarizadas a nivel nacional e internacional.
- Subsiste poca información o datos disponibles respecto a indicadores que permitan medir la eficiencia asignativa de recursos.

En este punto se visualiza un nudo crítico, referido a la baja participación de los territorios y comunidades locales en el proceso de financiamiento educativo. Esta problemática impacta directamente al eje de calidad educativa y se plantea como desafío en el ámbito de la efectividad del gasto.

### e) Transparencia y Rendición de cuentas

A través de planes de acción, Paraguay ha traducido su participación en la iniciativa Alianza para el Gobierno Abierto en compromisos y resultados concretos. En este sentido se ha avanzado en la rendición de cuentas y transparencia a la sociedad civil y, en específico, a los pueblos indígenas. En lo referido a la rendición de cuentas y fiscalización a nivel de Gobiernos Departamentales se ha intentado desconcentrar las funciones del sistema educativo mediante los directores departamentales y supervisores técnicos y pedagógicos, quienes ayudan en la gestión organizacional y financiera. A su vez, a nivel de instituciones educativas se establece a un equipo de gestión que en conjunto al director colaboran en la gestión administrativa y financiera. En relación con la transparencia de información, se ha avanzado en iniciativas que proporcionen bases de datos del sector educativo, por ejemplo, el Registro Único del Estudiante (RUE), Mapa Escolar o el SIGMEC. Mediante estos avances se plantean los siguientes nudos críticos:

- Ausencia de un proceso de verificación de la ejecución de los recursos transferidos del FONACIDE a los Gobiernos Departamentales y Municipios.
- En el proceso de desconcentración de rendición de cuentas se debe avanzar con los esfuerzos para dotar de mayor autonomía a nivel local, pero junto a capacitaciones y acompañamiento para los actores.
- A nivel de escuelas, hace falta incentivar la rendición de cuentas como una responsabilidad del director hacia el mejoramiento continuo, más que un proceso administrativo (estado de la institución).
- Es necesario contar con más registros administrativos sobre la fiscalización a nivel departamental (supervisores).

- Hay un vacío de información sobre los aportes privados que realizan las familias a las instituciones educativas oficiales, así como también de datos sobre el nivel socioeconómico y contexto familiar del estudiante.
- Se debe promover la investigación académica y comunicación entre unidades del sector público para mejorar el diagnóstico y formular soluciones ante el sistema educativo actual.

Este documento diagnóstico buscó entregar una visión integral del sistema de financiamiento educativo en Paraguay, desde sus fortalezas y debilidades. Como conclusión se encuentran ocho nudos críticos que refieren al financiamiento, pero que vinculan a otros ejes temáticos, tal como evaluación e investigación, gestión educativa, desarrollo docente, tecnología de la información y comunicación y marco legal. Bajo esta relación de temáticas se logra visualizar el financiamiento en educación como un proceso integral (Figura 6).

**Figura 6. Proceso integral del financiamiento educativo**

**Fuente:** Elaboración de la Especialista Nacional del eje Financiamiento educativo

# Referencias


Au, W. (2007). High-Stakes Testing and Curricular Control: A Qualitative Metasynthesis. Educational Researcher 36(5), 258-267

Akyeampong, K. (2017). Accountability in the Education Sector: The Case of Ghana. (Background report for Global Education Monitoring Report 2017/8.)

Arenas, A. (2016). Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina, (LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2016.

Barrientos, F., y Navas, M.F. (2018). Mecanismos de distribución de financiamiento escolar: Evidencia internacional (Evidencias N° 42). Centro de Estudios MINEDUC.

BID. (2020). La educación en tiempos del coronavirus: Los sistemas educativos de América Latina y el Caribe ante COVID-19. Documento para discusión N° IDB-DP-00768.

Billings, D. (1974). Equalizing Educational Achievement. Georgia Government Review. 6(1). 5 – 7.

Brito, A. (2019). Información y transparencia: Cuadros de indicadores de las escuelas en América Latina. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

CADEP (2011). Conociendo el Presupuesto General de la Nación. Cartilla Fiscal, Asunción, Paraguay.

Campos, M., Jarillo, B. y Santibañez, L. (2010), "Gasto en Educación: la Eficiencia del Financiamiento Educativo en México", México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

CEPAL. (2020). CEPALSTAT, Bases de Datos y Publicaciones Estadísticas. Recuperado de: https://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html

CEPAL. (2019a). Panorama Social de América Latina, 2019 (LC/PUB.2019/22-P/Re v.1), Santiago, 2019.

CEPAL. (2019b). Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2019 (LC/PUB.2019/8-P), Santiago, 2019.

CEPAL - UNESCO (2020). La educación en tiempos de la pandemia de COVID-19. Recuperado de:
https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45904/S2000510_es.pdf

David-Hadar, I. (2018). Education Finance, Equality, and Equity. Springer, Switzerland

De Witte, K., Titl, V., Holz, O., y Smet, M. (2019). Funding formulas. K. De Witte, V. Titl, O. Holz y M. Smet (Eds). Financing Quality Education for All: The Funding Methods of Compulsory and Special Needs Education. (pp. 41 – 56). Leuven: Leuven University Press

Diamond, J., y Spillane, J. (2004). High-stakes accountability in urban elementary schools: Challenging or reproducing inequality? The Teachers College Record, 106(6), 1145–1176.

Eurydice. (2014). Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding, Luxemburgo.

Foro Económico Mundial (2017). The Global Human Capital Report 2017: Preparing people for the future of work. World Economic Forum, September.

Guthrie, W. J., y Wong, K. K. (2015). The continually evolving political context of education finance. In H. F. Ladd y M. E. Goertz (Eds.), Handbook of research in education finance and policy (2nd ed., pp. 60–76). New York, NY: Routledge.

Hanushek, E., y Woessmann, Ludger. (2017). School Resources and Student Achievement: A Review of Cross-Country Economic Research. Eric A. Hanushek, Stephen. Machin y Ludger. Woessmann (Eds). "The Economics of International Differences in Educational Achievement" in the Handbook of the Economics of Education. (pp. 149 – 171). Amsterdam: North Holland.

Izquierdo, A., Pessino, C. y Vuletin, G. (eds.) (2018), Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

McKinsey y Company. (2010). ¿Cómo se convierte un sistema educativo de bajo desempeño en uno bueno? PREAL.

Márquez, A. (2015). Debates sobre el gasto educativo en México ¿Absolutos o relativos? Perfiles Educativos. 37(148). 3 – 14.

Mendizábal, M. (2018), Aplicación de los mecanismos de aseguramiento de la calidad de la educación y fortalecimiento de IFD: implementación del mecanismo de licenciamiento y de los planes de mejora en IFD. Informe de Evaluación de Medio Término, diciembre 2018. PROCEMA.

Mintrop, R. y Órdenes, M. (2017). Motivación laboral de los docentes: un desafío directivo de alto impacto. Weinstein, J. y Muñoz, G. (eds). Mejoramiento y liderazgo educativo en la escuela, once miradas. (pp.295-332). Santiago, Chile.

Morduchowicz, A. (2011). Diseño y experiencias de incentivos salariales docentes. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Serie Documentos No. 55, Santiago.

Morduchowicz, A. (2010). Asignación de recursos en sistemas educativos descentralizados de América Latina. UNESCO e IIPE: Buenos Aires, Argentina.
OCDE. (2020) OECD Tax Statistics Revenue Statistics in Latin America. ISSN: 20744307 (online). Recuperado de: https://doi.org/10.1787/tax-data-en
OCDE. (2011). Autonomía y rendición de cuentas en los centros educativos: ¿están relacionadas con el rendimiento de los estudiantes? (N° 9). Recuperado de: https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/49359322.pdf
OCDE. (2010). Informe PISA 2009 ¿Qué hace que un centro escolar tenga éxito?: Recursos políticos y prácticas (Volumen IV). https://doi.org/10.1787/9789264177536-es.
Instituto Paraguayo del Indígena. (2020). Plan Estratégico Institucional: Instituto Paraguayo del Indígena 2021-2025. Paraguay.
Rivas, A. (2015). América Latina después de PISA: Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015). Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Buenos Aires.
SURA y Reduca. (2018). Aprender, es más: Hacer realidad el derecho a la educación en América Latina. Recuperado de: https://observatorio.org.py/informe/49
UNESCO. (2020). Inclusión y educación: todos y todas sin excepción. Informe de seguimiento de la educación en el mundo. París.
UNESCO. (2017a). Rendir cuentas en el ámbito de la educación: cumplir nuestros compromisos. Informe de seguimiento de la educación en el mundo. Recuperado de: https://gem-report-2017.unesco.org/es/chapter/rendir-cuentas-en-el-ambito-de-la-educacion/

a) Documentos oficiales

Constitución Nacional de Paraguay, Asunción, 20 de junio de 1992. Capítulo VII de la Educación y de la Cultura, Artículo 85 del mínimo presupuestario.
Decreto N. 9966 (2012), Por el cual se reglamenta la Ley Nº 3984/2010 "que establece la distribución y depósito de parte de los denominados "royalties" y compensaciones en razón del territorio inundado" a los gobiernos departamentales y municipales" ' y los artículos 1°,2°,3°,4°,5°, 6°, 7°,8°, 23, 24, 25, 26 y 27 de la Ley Nº 4758/2012 "que crea el fondo nacional de inversión pública y desarrollo (FONACIDE) y el fondo para la excelencia de la educación y la investigación.
Decreto N. 739 (2013), por el cual se integra el Consejo de Administración del Fondo Nacional de Inversión Pública y desarrollo (FONACIDE).
Decreto N. 1705 (2014), Por el cual se modifica el artículo 13, del decreto Nº 9966 del 29 de octubre de 2012 “Por el cual se reglamenta la Ley Nº 3984/2010 ‘que establece la distribución y depósito de parte de los denominados "royalties" y compensaciones en razón del territorio inundado" a los gobiernos departamentales y municipales" ' y los artículos 1°,2°,3°,4°,5°, 6°, 7°,8°, 23, 24, 25, 26 y 27 de la Ley Nº 4758/2012’ que crea el fondo nacional de inversión pública y desarrollo (FONACIDE) y el fondo para la excelencia de la educación y la investigación".
Decreto N. 4780 (2021). Anexo ‹‹A››. ‹‹Guía de normas y procesos del PGN 2021››.
Ley N. 14 (1968), Ley Orgánica de Presupuesto.
Ley N. 81 (1992), Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura.
Ley N. 1264 (1998), Ley General de Educación.
Ley N. 1535 (1999), De administración financiera del Estado
Ley N.1725 (2001), Ley que establece el Estatuto del Educador.
Ley N. 3148 (2007), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2006.
Ley N. 3490 (2008), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2007.
Ley N. 3546 (2008), Ley que aprueba el convenio de conversión de la deuda entre la República del Paraguay y el Reino de España por USD. 10.000.000 (dólares de los Estados Unidos de América, diez millones), fechado en la ciudad de Madrid, España, el 27 de septiembre de 2007, y en la Ciudad de Asunción, República del Paraguay, El 3 de octubre de 2007; Y amplía el Presupuesto General de la Nación para el ejercicio fiscal 2008, aprobado por la ley No. 3409 del 4 de enero de 2008.
Ley N. 3692 (2009), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2008.
Ley N. 3966 (2010), Establece la Ley de Orgánica municipal.
Ley N. 3964 (2010), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2009.
Ley N. 4088 (2010), Ley que establece la Gratuidad de la educación inicial y de la educación media.
Ley N. 4251 (2010), Ley de lenguas.
Ley N. 4758 (2012), Ley que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y El Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI).

Ley N. 4581 (2012), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2011.
Ley N. 4848 (2013), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2013.
Ley N. 5136 (2013), Educación Inclusiva.
Ley N. 4853 (2013), Que regula la conformación, organización y funcionamiento de la Asociación de Cooperación Escolar (ACE) en las instituciones educativas del país.
Ley N. 5098 (2013), De responsabilidad fiscal
Ley N. 5142 (2014), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2014.
Ley N. 5282 (2014), Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.
Ley N. 5386 (2015). Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2015.
Ley N. 5282 (2015) Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental.
Ley N. 5554 (2016), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2016.
Ley N. 5749 (2017), Ley que establece la Carta Orgánica del Ministerio de Educación y Ciencias.
Ley N. 6026 (2018), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2018.
Ley N. 6102 (2018), Modifica el numeral 1 del artículo 12 de la ley N° 4758/12 "que crea el fondo nacional de inversión pública y desarrollo (FONACIDE) y el fondo para la excelencia de la educación y la investigación
Ley N. 6258 (2019), Ley que aprueba el Presupuesto General de la Nación para el Ejercicio Fiscal 2019.
Ley N. 6292 (2019), Declara en Emergencia la Situación de Personas con Discapacidad y Dispone Tomar Medidas Concretas a favor de las mismas.
Ley N. 6469 (2020), Ley que aprueba el presupuesto general de la nación para el ejercicio fiscal 2020.
Ley N. 6524 (2020), Declara estado de emergencia en todo el territorio de la república del Paraguay ante la pandemia declarada por la organización mundial de la salud a causa del COVID-19 o coronavirus y se establecen medidas administrativas, fiscales y financieras.
Ley N.6672 (2021), Aprueba el presupuesto general de la nación para el fiscal 2021.
MEC (2008). Resolución N. 653, por la cual se aprueba la guía básica de documentos de rendición de cuentas que sustentan la ejecución de los principales rubros presupuestarios de gastos e ingresos de los organismos y entidades del Estado, sujetos al control de la contraloría general de la República.
MEC (2014a). Resoluciones N. 1028, por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos para la transferencia de fondos y la rendición de cuentas de recursos asignados a las instituciones educativas del novel de la educación inicial y escolar básica del ministerio de educación y cultura.
MEC (2014b), Resolución N. 1029, por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos para la transferencia de fondos, ejecución y rendición de cuentas de recursos asignados a instituciones educativas del nivel medio del ministerio de educación y cultura.
MEC (2015), Resolución N. 15917, por la cual se reglamenta la creación y conformación del equipo de gestión de instituciones educativas en establecimientos, centros educativos e instituciones de gestión oficial, de los niveles de educación inicial y escolar básica y educación media de este ministerio.
MEC, (2017), Resolución N 32388, por la cual se aprueba el reglamento de aperturas, funcionamiento y cierre de instituciones educativas de gestión oficial, privada y privada subvencionada, dependientes de este Ministerio.
MEC (2019c), Resolución N 5273, por la cual se aprueba el reglamento de procedimientos para la transferencia de fondos y la rendición de cuentas de recursos asignados a las instituciones educativas de gestión oficial de los niveles de educación inicial, educación escolar básica, educación media y educación técnica y profesional de este ministerio.
MEC (2019d), Resolución N 2991, por el cual se aprueba el >> Manual de rendición de cuentas al ciudadano>>, se lo declara de interés nacional y se dispone su aplicación obligatoria en las instituciones del poder ejecutivo.
MEC (2020a), Resolución 453, por la cual se aprueba el Plan de Rendición de Cuenta al Ciudadano de 2020, del Ministerio de Educación y Ciencias.
MEC (2020b), Resolución N 358, por la cual se aprueba la implementación de la plataforma de recursos digitales "Tu Escuela en casa" para estudiantes de los niveles de educación inicial, escolar básica y media, como mecanismo de apoyo para el desarrollo de las clases de las instituciones educativas del país.
Memorándum No. 199/2015 Proyecto de "Mejoramiento de las Condiciones de Aprendizaje para una Educación Indígena con Calidad y Equidad", del 31 de marzo de 2015.

b) Estudios, datos y diagnósticos

Acha, C.S y Dick, A.R. (2020). "Servicio de asistencia técnica para el diseño del plan operativo para la ejecución de la Ley 5136 de 2013 de Educación Inclusiva en el proyecto Bridging the Gap II (Acortando Distancias) en Paraguay". Cooperación Española y Unión Europea, Paraguay.

Araujo de Benítez, M.C., y Kurth de Alvarez, G.M. (2020). La Pandemia COVID-19 y la reinvención del docente. *Academic disclosure una FENOB*, *1*(1). 64 - 79.
BM. (2020). Indicadores, Estadísticas de Educación. Recuperado de: https://datos.bancomundial.org/indicador
BM. (2020a). Apoyando la implementación del presupuesto ciudadano en Paraguay. Washington DC, Banco Mundial.
BM. (2019). Informes técnicos para contribuir al debate sobre educación en Paraguay. Estados Unidos, Washington DC.
BM. (2018). Informes técnicos para contribuir al debate sobre educación en Paraguay. Estados Unidos, Washington DC. 1(2), 1. https://doi.org/10.14483/2248762X.7153
Barber, M., y Mourshed, M. (2008). ¿Cómo se convierte un sistema educativo de bajo desempeño en uno bueno? (Informe McKinsey N° 41). Recuperado de: http://educacion2020.cl/documentos/informe-mckinsey-como-hicieron-los-sistemas-educativos-con-mejor-desempeno-del-mundo-para-alcanzar-sus-objetivos/
Boost (2018). Base Boost Paraguay. Gastos Administración Central y Entidades descentralizadas. (4 de octubre de 2018).
Boost (2018b), Base Boost Paraguay, Gastos Municipalidades 2011-2017 (4 de octubre 2018).
DGEEC. (2017). Principales Resultados Encuesta Permanente de Hogares: EPH. Gobierno Nacional de Paraguay.
Demelenne, D (2017). El rol de las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACEs). Una mirada social y cultural a la participación de los padres y madres en el sistema educativo, afiliados a la federación nacional de las asociaciones de padres de la escuela pública del Paraguay – FEDAPY. Centro de estudios ambientales y sociales CEAMSO. Recuperado de http://www.ceamso.org.py/upload/publicaciones/1505827008.pdf
Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. (2018). Guía Metodológica: Diseño y formulación de programas presupuestarios. Asunción, Paraguay.
FEEI (2019-2020). Página Oficial del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación en la sección Qué financia el FEEI y Cómo se administran los recursos. Recuperado de http://www.feei.gov.py/?p=112
Florentín, R., López, M., y Gallo, V. (2020). Servicio de asistencia técnica (AT) para la elaboración de un diagnóstico que contribuya a un plan operativo para la implementación de la Ley de Educación Inclusiva. Paraguay.
Gobierno Nacional de Paraguay. (2014). Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030. Recuperado de: http://www.stp.gov.py/pnd/
MEC. (2020). Mapa Escolar. Recuperado de: https://mapaescolar.mec.gov.py/mapa_escolar/
MEC. (2020c). Plan de educación en tiempos de pandemia: “Tu escuela en casa”.
MEC. (2019). Gobierno Nacional de Paraguay. Recuperado de: https://www.mec.gov.py/cms/
MEC. (2019a) Planilla de rendición de cuentas. Dirección de Rendición de cuentas del MEC.
MEC. (2019b). Análisis de factores asociados al rendimiento académico de estudiantes de finales de ciclo: Evaluación Censal 2015. Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE)
MEC. (2018). Informe de Rendición de cuentas 2018. Recuperado de: https://www.mec.gov.py/cms/?ref=295232-rendicion-de-cuentas.
MEC, USAID, y Fundación Saraki. (2018). Lineamientos para un sistema educativo inclusivo en el Paraguay. Asunción, Paraguay.
MEC. (2014). Microplanificación de la Oferta Educativa. Gobierno Nacional de Paraguay
MEC. (2011). Plan Nacional de Educación 2024: Hacia el centenario de la Escuela Nueva de Ramón Indalecio Cardozo. Paraguay, Asunción.
Ministerio de Hacienda. (2020). Visualizaciones de Datos Abiertos. Gobierno Nacional de Paraguay. Recuperado de: https://datos.hacienda.gov.py/visualizacion/presupuesto#porcentaje-inversion-social-pib-pgn
Ministerio de Hacienda. (2019a). Transferencias realizadas a Municipalidades En 2019. Transferencias de recursos realizados por el Ministerio de Hacienda a todas las Municipalidades conforme a las disposiciones legales vigentes. Recuperado de: https://www.hacienda.gov.py/transferencias/2019.html
Ministerio de Hacienda. (2019b). Transferencias a Gobiernos Departamentales, diciembre 2019. Ejecución de Transferencias Financieras a Gobiernos Departamentales. Recuperado de: https://www.hacienda.gov.py/web-udm/index.php?c=358
MSPBS. (2019). Gobierno Nacional: Funciones. Recuperado de: http://www.ins.gov.py/funciones/
SFP. (2019). Manual de usuario gratuidad escolar. Ministerio de Educación y Ciencias de Paraguay.
Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP). (2020). Guía para la planificación y gestión por resultados. Dirección General de Gestión por Resultados de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, dependiente de la Presidencia de la República del Paraguay. Recuperado de: http://www.stp.gov.py/v1/guia-gpr/
SNEPE. (2015). Análisis de factores asociados al rendimiento académico de estudiantes de finales de ciclo: Evaluación censal. Gobierno Nacional de Paraguay.

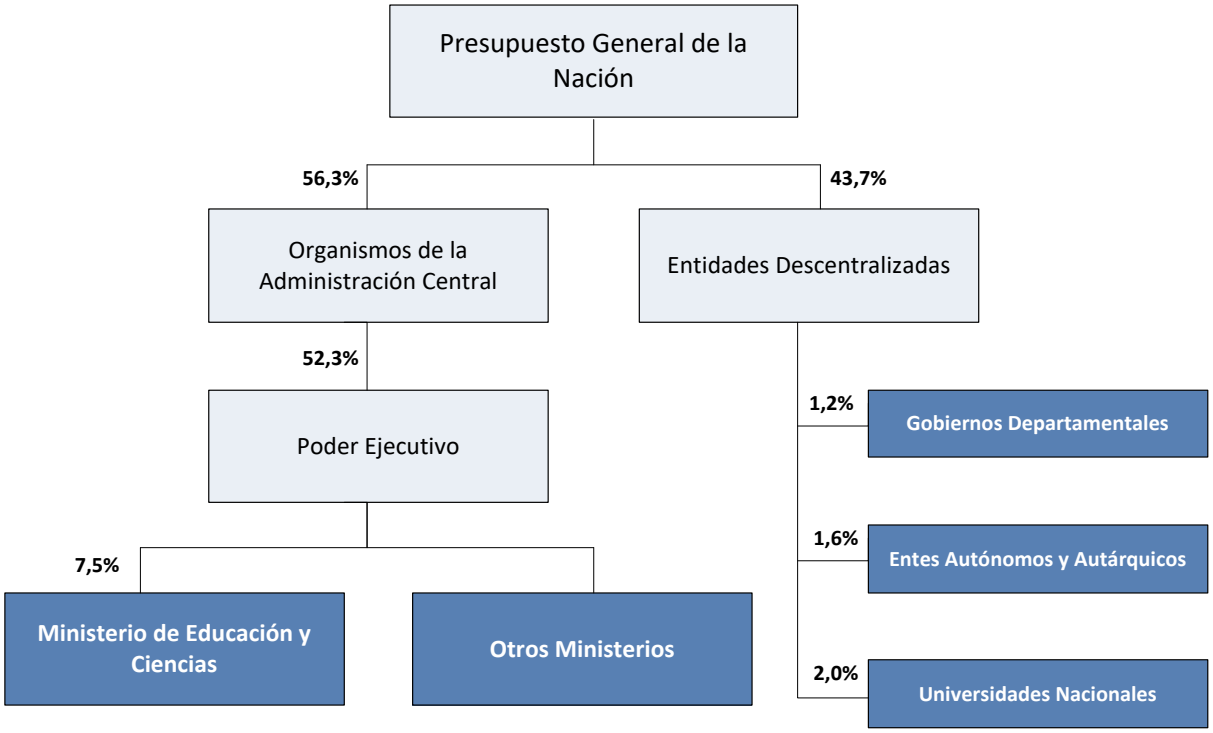
Observatorio Educativo Ciudadano. (2020). Recuperado de: https://observatorio.org.py/indicadores/categorias
Observatorio Educativo Ciudadano. (2019). Financiamiento público de la educación en el Paraguay: Notas para el debate y construcción de políticas públicas. Juntos por la Educación, Paraguay.
OCDE. (2018). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay: Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada, Ediciones OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264304017-es.
OEI. (2019). Programa país 2019 – 2020. Oficina Regional en Paraguay.
Yañez-Pagans, M., Bedoya, J., y Zarza D. (2018). Paraguay invertir en capital humano: una revisión del gasto público y de la gestión en los sectores sociales. Banco Mundial, Washington DC.
UNICEF. (2021). Análisis de la situación de la niñez y la adolescencia en Paraguay 2018. Paraguay.

UNICEF. (2013). Plan educativo plurilingüe desde los pueblos indígenas en Paraguay 2013-2018. Ministerio de Educación, Dirección General de Educación Escolar Indígena (DGEEI), Grupo de Seguimiento a la Educación Indígena (GSEI) y Coordinación Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI). Paraguay.
Wodon, Q. (2015). Infraestructura Escolar en Paraguay: Necesidades, Inversiones y Costos. Estudio del Banco Mundial, Washington, DC: Banco Mundial. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0448-9.

# Anexos

## Anexo 1

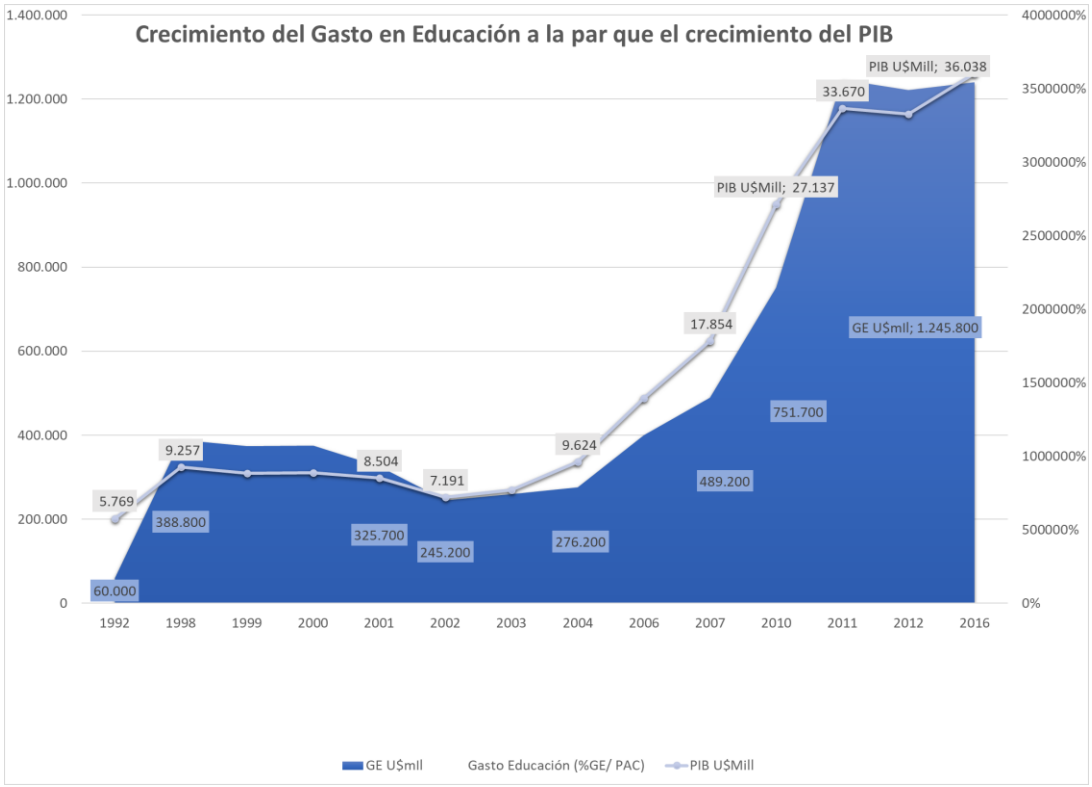
**Figura A1. Diagrama del Presupuesto General de la Nación transferido a instituciones que incurren en gastos en educación (en porcentajes), año 2021**




**Fuente:** Elaboración propia a partir de información de la Ley Nº 6672/2021

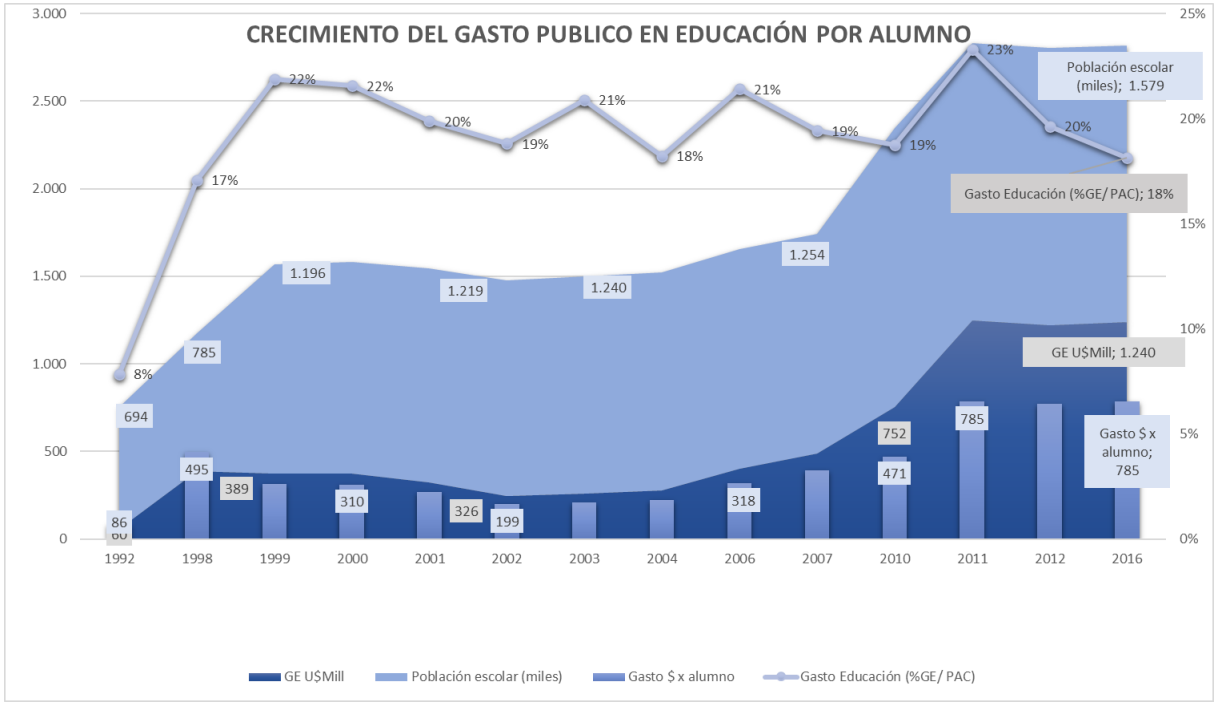
## Anexo 2

### Gráfico A1. Crecimiento del gasto en educación y PIB




**Fuente:** Elaboración de la Especialista Nacional del Eje de Financiamiento del proyecto Plan Nacional de transformación educativa 2030.

### Gráfico A2. Crecimiento del gasto público en educación por alumno




**Fuente:** Elaboración de la Especialista Nacional del Eje de Financiamiento del proyecto Plan Nacional de transformación educativa 2030.